

Dr.- Ing., Dr.- Ing.E.h. Jürgen Huber

53639 Königswinter, den 11.10.2007
Im Grund 4a

E- mail- Adresse: kom-bundesrat@bundestag.de

An die
Vorsitzenden der
Kommission
von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der
Bund - Länder - Finanzbeziehungen
Herrn Dr. Peter Struck, MdB und
Herrn Günther H. Oettinger, MdL

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Kommission von Bundestag und
Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
061

Sachverständigenanhörung am 08.11.2007
Anlage: Stellungnahme (36 Seiten) mit 2 Vorblättern

Sehr geehrter Herr Dr. Struck,
Sehr geehrter Herr Oettinger,

unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 22. August 2007 übersende ich die
Stellungnahme zu den in mein Gebiet als Sachverständiger fallenden Fragen 138 - 163.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Huber

Stellungnahme zu den Fragen 138 - 163 des Fragenkataloges für die öffentliche Sachverständigenanhörung zu den Verwaltungsthemen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund / Länder - Finanzbeziehungen am 08. November 2007.

Zu den Fragen wird wegen ihres engen Sachzusammenhanges überwiegend in Form einer geschlossenen Darstellung Stellung genommen. Einige Fragen werden im Anschluss daran einzeln beantwortet. Eine Liste aller Frage - Nummern mit Angabe von Ziffer und Seite der Stellungnahme ist beigefügt (nächste Seite).

Im Text häufig gebrauchte Abkürzungen

ARS	Allgemeine Rundschreiben
AV, AV'en	Auftragsverwaltung / en
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
BRH	Bundesrechnungshof
BLT	Baulastträger
BMV	Bundesminister für Verkehr (bis 1998)
BMVBW	BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (98 - 05)
BMVBS	BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (ab 2005)
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Bau- gesellschaft mbH
DTV	Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke
HBT	Hauptbautitel
ÖPP = PPP	Öffentlich- Private Partnerschaft
VB	Vordringlicher Bedarf
VDE	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
VIFG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft
WB	Weiterer Bedarf

Zuordnung der Stellungnahme zu den Fragen

Frage	Stellungnahme		Frage	Stellungnahme	
	Ziffer	Seite		Ziffer	Seite
138	4.2.	13 - 18	153	6.; 7.1.	26; 28
139	4.2.	13 - 18	154	4.1.b,c	11
140	5.2.; 5.4.	21; 23	155	4.2.d	15
141	6.; 7.2.	26; 29	156, 1.Tiret	6.; 7.1.	26; 28
142	5.2.	21	156, 2.Tiret	-	31
143	4.2.e; 6.2.	16; 27	156, 3.Tiret	4.2.i	18
144	2.	4 - 8	157 Vorsatz	4.;4.3.	10 - 19, 19
145	2.	4 - 8	157, 1.Tiret	6.; 7.1.	26 - 28
146	2.	4 - 8	157, 2.Tiret	3.3., Anl.1u.2	9, 32, 33
147	2.	4 - 8	157, 3.Tiret	2.3.b; 7.1.c	8; 28
148	2.3.; 7.1.c	7; 28	157, 4.Tiret	7.1.c	28
149	4.;4.3.	10 - 19; 19	158	3.3.; Anl.1u.2	9, 32, 33
150	4.1.b,c	11	159	3.3.; Anl. 1u.2	9, 32, 33
151, S. 1, 2	-	30	160	4.1.b	11
151, S. 3, 4	4.2.h,k	17, 18	161	-	31
152, Satz 1	-	30	162	-	31
152, Satz 2	-	31	163	-	31
152, Satz 3	-	31			

**Bundesfernstraßen, Bundesfernstraßenverwaltung
zu Fragen 138 - 163**

	Seite
Inhalt	
0. Inhaltsverzeichnis	1
1. Leistungsprofil Bundesfernstraßen	3
2. Fernverkehrsrelevanz	4
2.1. Kriterien	4
a) Gesetzliche Vorgaben	4
b) Netzausbau und Verkehrsstärke	4
c) Güterfernverkehr	5
d) Transportweite	5
e) Internationaler Verkehr	5
f) Intermodale Verknüpfung	5
g) Raumordnerische Kriterien	6
h) Autobahnparallelität	6
2.2. Umfang abzustufender Bundesstraßen	7
2.3. Kosten	8
a) Höhe	8
b) Kostentragung	8
c) Vollzug der Abstufungen	8
3. Auftragsverwaltung Bundesfernstraßen	9
3.1. Verantwortung des Bundes	9
3.2. Verantwortung der Länder	9
3.3. Kosten von Bund und Ländern	9
4. Hat sich die Auftragsverwaltung bewährt ?	11
4.1. Stärken des Systems	11
a) Aufgabengerechte Kostenteilung	11
b) Die harte Synergie: Der Straßenbetriebsdienst	11
c) Die weiche Synergie: Erfahrung unter einem Dach	11
d) Größere Ortsnähe	12
e) Gesamtstaatliche Aufgabenerfüllung	12
4.2. Schwächen und Verbesserungsvorschläge	13
a) Einzelfälle oder Systemkritik ?	13
b) Umfang des Bundesstraßennetzes bereinigen	14
c) Weisungsrecht des Bundes stärken	14
d) Umstrittene Zweckausgabenpauschale	15
e) Rückübertragungsrecht des Bundes	16
f) Erforderlichkeitsprüfung bei der konkurrierenden Gesetzgebung ?	16
g) Fehlende Haftungsregelung	16
h) Projektprioritäten enger fassen	17
i) Quotenregelung noch zeitgemäß ?	18
k) Controlling weiter ausbauen	18
4.3. Bilanz	19

5. Sonderformen bei Planung und Finanzierung		20
5.1. Horizontale und vertikale Zusammenarbeit, DEGES		20
5.2. Private Vorfinanzierung		21
5.3. Funktionsbauverträge		22
5.4. Betreibermodell für den Autobahnausbau (A - Modell)		23
5.5. F- Modell (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz)		24
6. Autobahnverwaltung in Bundeszuständigkeit		26
6.1. Bundeseigene Verwaltung		26
6.2. Autobahngesellschaft des Bundes		27
7. Zusammenfassung und Vorschlag		28
7.1. Auftragsverwaltung ertüchtigen		28
a) Auftragsverwaltung bleibt aktuell	28	
b) Bilanz der Stärken und Schwächen der AV	28	
c) Kostenkompensation	28	
7.2. Systemwechsel bei der Finanzierung		29
a) Von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung	29	
b) VIFG weiterentwickeln	29	
Einzelstellungnahmen zu den Fragen	151, 152, 156, 161 - 163	30 31
Anlage 1	Ausgaben für Bundesfernstraßen 2002 bis 2006	32
Anlage 2	Haushalts- und Finanzplanansätze für Bundesfernstraßen 2007 bis 2011	33
Anlage 3	Mautmittel und deren Verwendung	34
Anlage 4	VIFG - Weiterentwicklung, Modell	35
Literatur und Quellen		36

1. Leistungsprofil Bundesfernstraßen

Vorab die beiden **wichtigsten Kennzahlen**:

	Netzlänge 01.01. 2007	Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke DTV 2005
Bundesfernstraßen		
Bundesautobahnen	12 531 km	49 400 Kfz
Bundesstraßen	40 711 km	9 340 Kfz

Rund die Hälfte der Verkehrsleistung im deutschen Personen- und Güterverkehr wird auf den Bundesfernstraßen abgewickelt. Die andere Hälfte teilen sich die übrigen öffentlichen Straßen und Verkehrsträger. Zum Vergleich: Auf den Straßen insgesamt wird im Güterverkehr etwa die 6- fache und im Personenverkehr rund die 10- fache Leistung des Schienenverkehrs abgewickelt. Noch deutlicher sind die Verkehrsprognosen. Hier nur so viel: Die Werte des Bundesverkehrswegeplanes 2003 für das Jahr 2015 sind im Straßengüterverkehr bereits heute überschritten.¹

Die Verkehrspolitik bemüht sich schon seit langem um eine Wachstumsdämpfung des Straßengüterverkehrs in Verbindung mit einer Stärkung der Stellung der Schiene am Verkehrsmarkt. Auch wenn die Eisenbahnen Verkehrszuwächse zu verzeichnen haben, so folgt die Verkehrsentwicklung doch bei weitem nicht den Hoffnungen und Erwartungen. Selbst auf Verkehrsrelationen, in denen die Schiene durch massive Investitionen attraktiver geworden ist, stellt sich keine spürbare Verkehrsverlagerung ein. Ein Beispiel: Im Jahre 1993 nahm die DB- Schnellstrecke Hannover - Würzburg ihren Betrieb auf. Die Investition war ein Erfolg, der Schienenverkehr verzeichnete Zuwächse. Aber: Auf der unmittelbar parallel dazu verlaufenden Autobahn A 7 hat man von der Schnellbahn so gut wie nichts verspürt; der Verkehr wuchs dort in fast gleichem Maße, wie im Durchschnitt aller Autobahnen.

Die Ursache für diese Entwicklungen ist darin zu suchen, dass die Verkehrsnachfrage in einem modernen Industrieland wie Deutschland in der Mitte Europas äußerst differenziert ist. Eindimensionale Erklärungsmodelle reichen nicht aus. Das Wachstum der Wirtschaft und somit des Verkehrs spielt sich in Zweigen ab, deren Produkte und Verteilsysteme in besonderer Weise auf das Leistungsprofil des Straßenverkehrssystems zugeschnitten sind, oder anders gesagt: Die Wirtschaft ist darauf angewiesen.

Warum wird dies alles den Strukturüberlegungen zu Planung, Bau, Finanzierung und Verwaltung von Bundesfernstraßen vorangestellt? Der Autor nennt 2 Gründe dafür: Erstens müssen wir uns vergegenwärtigen, dass wir am lebenden Objekt arbeiten, das sensibel gegenüber Experimenten ist. Strukturänderungen, einmal in Gang gesetzt, können nur in langen Fristen korrigiert werden. Zweitens: Bei den Bundesfernstraßen befassen wir uns mit einem hoch nachgefragten Aggregat der Volkswirtschaft. Bei einem Leistungsabfall steht keine Reserve oder Alternative bereit. Rückwirkungen treffen also unmittelbar die Qualität des Standortes Deutschland, und das an einem sehr empfindlichen Punkt.

Man wird alle Möglichkeiten von Effizienz- und Strukturverbesserungen erkunden und nutzen müssen. Aber, angesichts der dramatischen Verkehrsentwicklung und des Zustandes des Straßennetzes wäre es allzu kühn zu glauben, man könne mit überlegenen neuen Strukturen die Finanzierungsengpässe quasi überlisten. Ohne eine merkliche Verbesserung der Finanzierung werden die Verkehrsprobleme nicht zu lösen sein.

2. Fernverkehrsrelevanz

2.1. Kriterien

a) Gesetzliche Vorgaben

Der überregionale und Ländergrenzen übergreifende Verkehr und die internationalen Verbindungen begründen den Regelungsbedarf auf Bundesebene für Bau und Unterhaltung von „Landstraßen für den Fernverkehr“, wie es im Grundgesetz, Art 74 (1) Nr.22 heißt. Bei der gesetzlichen Definition der „Bundesfernstraßen“ werden die Merkmale

- zusammenhängendes Verkehrsnetz,
- weiträumiger Verkehr und
- die Funktion, diesem Verkehr zu dienen oder zu dienen bestimmt zu sein

genannt (§1FStrG).²

Der Name der hier betrachteten Straßenkategorie trägt das Wort „fern“, so dass man im gegebenen Zusammenhang weiträumiger Verkehr und Fernverkehr gleichsetzen darf. Gleichwohl bleiben die gesetzlichen Handreichungen mager. Auch Artikel 90 GG gibt keine brauchbare Hilfestellung. Dort wird lapidar auf die „bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen“ abgestellt.

b) Netzausbau und Verkehrsstärke

Der Präsident des Bundesrechnungshofes, in seiner Eigenschaft als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, vertritt in seinem Gutachten von 2004 die Auffassung, dass „die Bundesautobahnen inzwischen weitgehend die Funktion erfüllen, die die Bundesfernstraßen bei Gründung der Bundesrepublik teilweise leisteten“.³

Bei den zahlenmäßigen Belegen für seine These hebt er sehr stark auf die Netzlängen und die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke DTV sowie deren Entwicklung seit den fünfziger Jahren ab. Bei der Autobahnnetzlänge kommt er für den Zeitraum von 1950 bis 2003 zu einem Zuwachs von $12\,037 - 2100 = 9\,937$ km, was einer Steigerung um 573% entspricht.

Anzumerken bliebe, dass der BRH bei der Gegenüberstellung für 1950 die in der damaligen DDR vorhandenen ehemaligen Reichsautobahnen (1367 km) und Fernverkehrsstraßen (rd. 11 000 km),⁴ nicht einrechnet, aber für 2003 die Netzlänge für das gesamte heutige Staatsgebiet angibt. Hier wäre es wohl sachgerechter, für die beiden verglichenen Jahre auch den gleichen Gebietsstand zugrunde zu legen. Dann ergäbe sich beispielsweise für die Autobahnen ein Zuwachs 2003 gegen 1950 in Höhe von $12\,037 - (2100 + 1367) = 8570$ km. Bezogen auf die Netzlänge von 1950 sind das 247% anstelle von 573% , was immer noch viel ist, aber doch zu Abstrichen am Gewicht des eingangs genannten Argumentes führen müsste.

Für die Frage der Fernverkehrsrelevanz hält der Autor ohnehin die verkehrliche Nachfragestruktur für wichtiger, als die Netzlängenzuwächse. Wenn der Verkehr, speziell der weiträumige Verkehr, immer wieder dem Netzausbau vorauseilt und sich auch im gesamten Bundesfernstraßennetz ausbreitet, dann kann weiterhin theoretisch das gesamte Netz, zumindest aber ein großer Teil davon, fernverkehrsrelevant bleiben. Die DTV für Bundesstraßen liegt bei fast 10 000 Kfz / Tag mit einem seit mehreren Jahren unveränderten Lkw- Anteil von etwa 10% , Anlass genug, eine Fernverkehrsrelevanz in großen Teilen des Netzes zumindest nicht auszuschließen.

c) Güterfernverkehr

Die Kernfrage bleibt also: Was ist Fernverkehr, was ist weiträumiger Verkehr und wie hat sich diese Verkehrsart entwickelt? Beim Begriff „Fernverkehr“ können wir uns immerhin auf die im Gewerberecht des Straßengüterverkehrs lange Zeit übliche Unterscheidung von Nah- und Fernverkehr berufen. Die Grenze lag bei einer Transportweite von 50 km. Der Straßengüterfernverkehr ist in der alten Bundesrepublik von 1950 über 1970 bis 1990 von 7,1 Mrd t.km über 41,9 Mrd t.km auf 120,4 Mrd t.km, also auf das 17- fache gestiegen.⁵

Nach der Wiedervereinigung bekam diese stürmische Entwicklung weitere Impulse: Von 1999, dem ersten Jahr der umgestellten Verkehrsstatistik bis zum Jahre 2005 wuchs die Verkehrsleistung im Straßengüterfernverkehr über 50 km von 310 auf 380 Mrd t.km. Das sind weitere 22,6 % in nur 6 Jahren.⁶ Natürlich nutzt dieser Verkehr überwiegend die Autobahnen, aber eben nicht nur diese. Auch wenn sich der prozentuale Anteil nur wenig ändert, so verbleiben doch auch auf Bundesstraßen beachtliche absolute Belastungen mit Güterfernverkehr.

d) Transportweite

Auch die Gegenüberstellung der Verkehrsleistung (t.km) und des Verkehrsaufkommens (t) im Güterverkehr verdient für unsere Fragestellung Beachtung. Als Quotient beider Werte ergibt sich die Transportweite. Dabei bestätigt sich ebenfalls der Trend zum relativen und absoluten Bedeutungszuwachs des Fernverkehrs. In der Straßenverkehrsstatistik wird für eine ausgewählte größere Gütergruppe für den Zeitraum von 1996 bis 2004 eine Steigerung der mittleren Transportweite von fast 40% angegeben.⁶

e) Internationaler Verkehr

Es ist fast eine Trivialität, aber angesichts der vielerorts nur sehr allgemein geführten Diskussion über die Fernverkehrsbedeutung der Bundesstraßen muss mit einigen wenigen Zahlen an die Dramatik der Entwicklung des internationalen Personen- und Güterverkehrs erinnert werden. Der internationale Verkehr kann ganz überwiegend als weiträumig angesehen werden. Zahlen, die man als Jahresreihe verwenden kann, weil Methodik und Gebietsstand übereinstimmen, finden sich in der Statistik bis 1990.⁵

Kfz- Ein- und Durchfahrten

	1960	1970	1980	1990
Pkw in Mio Kfz	41,5	83,8	125,4	167,3
Lkw in 1000 Kfz	1052	2650	6176	10280

Die Verkehrsentwicklung nach der Grenzöffnung in Europa im Jahre 1990 und der Wiedervereinigung Deutschlands macht jede weitere Erläuterung entbehrlich.

f) Intermodale Verknüpfung

Auch die Bundesstraßen tragen zur Hinterlandanbindung der Seehäfen sowie der Verknüpfung der Flughäfen und der Umschlagstellen des kombinierten Verkehrs mit dem übrigen Verkehrsnetz bei. Hierdurch können einzelne Bundesstraßen überregionale Bedeutung erlangen.

g) Raumordnerische Kriterien

Das Straßennetz ist Rückgrat der staatlichen Integration und Träger raumordnerischer Versorgungsfunktionen. Für letztere sind, mehr noch als die Verkehrsstärke, die Reiseweite und die Reisedauer ausschlaggebend. Hieraus können sich auch für kleinere Verkehrsbelastungen Funktionen ergeben, die den Bundesstraßen zuzuordnen sind.

Deutschland verfügt über ein relativ ausgereiftes raumordnerisches Leitbild. Es basiert auf einer vierstufigen zentralörtlichen Gliederung, bestehend aus:

- Metropolregionen mit Metropolkernen,
- Oberzentren,
- Mittelzentren,
- Grundzentren.

In den in Arbeit befindlichen Richtlinien für eine integrierte Netzgestaltung soll das Zentrale-Orte-Konzept ebenfalls zugrunde gelegt werden. Ziel ist eine flächendeckende Versorgung des Bedarfs mit Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Die geographische Ausdehnung des Einzugs- bzw. Versorgungsbereiches kann sich je nach Bevölkerungsdichte regional unterscheiden. Dazu gehört auch ein gegliedertes Verkehrsnetz, dessen überregionale Teile den größeren Einzugsbereichen „zu dienen bestimmt“ sind.

h) Autobahnparallelität

Im Jahre 1986 legte das Bundesverkehrsministerium ein Konzept zur Abstufung von 4700 km autobahnparalleler Bundesstraßen vor. Auseinandersetzungen über die Kostenfolgen und die Frage der Reichweite der Weisungsbefugnis des Bundes (s.u. Ziffer 5) führten schließlich zu einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes. Das Gericht bestätigte in einem Urteil vom 03.07.2000 die Möglichkeiten der Abstufung von Bundesstraßen, sofern die Voraussetzungen für ihre Einstufung als Bundesfernstraße weggefallen sind. Es schränkte aber für solche Fälle den Weisungsinhalt (§2 (4) FStrG) dahingehend ein, dass der Bund weder als Gesetzgeber noch als Weisungsgeber eine Verpflichtung des Landes oder einer Gemeinde zur Übernahme der Straße aussprechen kann. Die vom Verfassungsgericht aufgezeigten Grenzen beruhen auf den grundlegenden Prinzipien der Funktionsteilung im Bundesstaat. Überlegungen über eine Grundgesetzänderung scheiden an dieser Stelle aus. Im Ergebnis bleibt dem Bund nur der Weg der Herstellung des Einvernehmens mit Ländern.

Inzwischen sind von den 4700 km 300 km abgestuft worden, weitere 300 km wurden vom Bund inzwischen als fernverkehrsrelevant anerkannt. Die verbleibenden 4100 km hängen sozusagen in der Luft. Für den Bund ist Autobahnparallelität weiterhin ein gültiges Kriterium für die Abstufung einer Bundesstraße. Für die Länder dürfte die Forderung nach Kostenkompensation im Mittelpunkt stehen.

2.2. Umfang abzustufender Bundesstraßen

Der Verkehr in Deutschland hat nicht nur an Stärke zugenommen, der Außerortsverkehr auf den Straßen ist auch weiträumiger, zunehmend auch internationaler geworden.

Die Entwicklung ist noch in vollem Gange. Die europäische Integration und die immer noch fortschreitende Arbeitsteilung in der Wirtschaft lassen auch künftig überproportionale Zunahmen des Güterfernverkehrs erwarten. Auch im Personenverkehr ist die Tendenz zu räumlich ausgreifenden Freizeit- und Urlaubsaktivitäten ungebrochen.

Zur Ermittlung des genauen Umfanges der fernverkehrsrelevanten Bundesstraßen sind genauere Untersuchungen erforderlich. Sie sollten streckenspezifische Aussagen ermöglichen. Dann könnten die Abstufungsakte bzw. Entscheidungen über eine Nicht-Abstufung auf einer rechtlich und politisch belastbaren Grundlage getroffen werden.

Als Kriterien für die Einzelentscheidungen kämen in Betracht:

- Mindestens 1000 Kfz / Tag mit über 50 km Fahrtweite. Der Absolutwert erscheint wichtiger als der prozentuale Anteil, da der Nahverkehr nicht von der Benutzung der Fernverkehrswege ausgeschlossen werden und somit immer beträchtlich sein kann.
- Als überregional und somit fernverkehrsrelevant werden die Verbindungen von den übergeordneten Zentren mit Mittelzentren angesehen.

Bei den Ergebnissen aus beiden Kriterien wird eine erhebliche Redundanz erwartet.

Es spricht einiges dafür, dass wir mit einem janusköpfigen Resultat rechnen müssen. Auf der einen Seite wird sich bestätigen, dass ein großer Teil des Bundesstraßennetzes nicht oder nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dient. Für gleichermaßen wahrscheinlich hält es der Autor, dass sich ein ähnlich großer Anteil als weiterhin fernverkehrsrelevant erweisen wird. Jeder, der mit dem Netz vertraut ist, wird leicht Beispiele finden, bei denen es schwer fällt, die Bundesrelevanz zu verneinen.

Es werden schwierige Entscheidungen anstehen. Bei aller Sympathie, die man einem klaren Schnitt wie einem Befreiungsschlag entgegenbringen möchte, so muss man doch die Sachgerechtigkeit gegenüber dem Problem an die Spitze stellen. Wenn Regionen zur überregionalen Erschließung und Verbindung auf längeren Abschnitten und z.T. mehrere Bundesländer berührende Bundesstraßen angewiesen sind, so liegt hier eine Bundesaufgabe vor. Auch Schwierigkeiten bei der Aufgabenerfüllung oder finanzielle Engpässe können die verantwortliche Gebietskörperschaft nicht aus der Aufgabe entlassen.

Nach einer vorsichtigen Schätzung wird künftig knapp die Hälfte der Bundesstraßen, also 18 000 bis 20 000 km, keine Fernverkehrsbedeutung mehr haben und kann bzw. muss abgestuft werden. Darin sind die noch nicht abgestuften 4 100 km autobahnparallele Bundesstraßen enthalten. Die verbleibenden 20 000 bis 22 000 km Bundesstraßen haben dann weiterhin eine überregionale Funktion. Bestätigen sich diese Erwartungen, so kann bzw. muss für diese Bundesaufgabe die Baulast des Bundes bestehen bleiben.

2.3. Kosten

a) Höhe

In der bisherigen kontrovers geführten Diskussion bewegen sich die Kostenangaben in einer großen Bandbreite. Im Jahr 1995 hat Bayern für abzustufende 1280 km Bundesstraßen 100 Mio DM jährlich geschätzt.⁷ Das entspräche einem km- Satz von 39 000 €/ km und Jahr.

Der Bund wendet zur Zeit rd. 700 Mio € für Erhaltungsinvestitionen und rd. 500 Mio € für den Betriebsdienst für die rd. 40 000 km Bundesstraßen auf (Anlage 1). Pro km sind das im Mittel 30 000 €. Bei den Bundesstraßen ohne Fernverkehrsbedeutung kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der geringeren Verkehrsbelastung die Aufwendungen für Erhaltung und Betrieb deutlich unter dem Mittelwert liegen. Der Autor geht von 20 000 €/ km aus.

Berücksichtigt man nach den bisherigen Ausführungen einen abzustufenden Netzzumfang von 18 000 bis 20 000 km und Durchschnittskosten in Höhe von 20 000 €/ km aus, so ergäbe sich eine Kostentransaktion von bundesweit rd. 360 bis 400 Mio €/ Jahr. Da für jede Strecke die technischen und rechtlichen Voraussetzungen einer Abstufung einzeln geschaffen werden müssen, wird die Belastung der Länder erst Zug um Zug entstehen.

b) Kostentragung

Die Länder werden argumentieren, dass sie zu einer bundesweiten Bereinigungsaktion herangezogen werden sollen, die nicht mit der üblichen Elle der Einzelfallabstufung gemessen werden darf.

Der Bund kann ins Feld führen, dass es im Grundsatz um eine Aufsummierung jahrelanger Versäumnisse geht. Der Bund hat, sollten die weiteren Untersuchungen den Abstufungsumfang bestätigen, über einen langen Zeitraum Lasten für Aufgaben getragen, die ihm nicht zukommen. Dies gilt in besonderem Maße für die o.g. 4100 km autobahnparalleler Bundesstraßen, deren Abstufungswürdigkeit seit über 10 Jahren feststeht und deren Abstufung vom Bund aktiv betrieben worden ist. Ob sich daraus eine mittlere Kompromisslinie ableiten lässt, bleibt spekulativ.

c) Vollzug der Abstufungen

Unabhängig von der schwierigen Kostenfrage werden beim Vollzug der Abstufung der Bundesstraßen ohne Fernverkehrsrelevanz noch erhebliche Friktionen erwartet. Folgender Fahrplan zeichnet sich ab:

- Der Bund legt die Strecken bezogenen Einstufungsvorschläge vor,
- Bund und Länder erzielen Einvernehmen über die Abstufungsliste,
- Klärung von Einzelfragen aufgrund noch ausstehender Baumaßnahmen,
- Einschaltung des Deutschen Bundestages, wenn es um Bedarfsplanmaßnahmen auf Abstufungsstrecken geht,
- Länder klären Folge- Umstufungen auf Landesebene,
- Vollzug der Abstufungsrechtsakte, vsl. in einem Stufenplan.

Die Ergebnisse der Untersuchungen zu den Abstufungsstrecken sollten umgehend vorgelegt und erörtert werden. Fernerhin wird vorgeschlagen, auf den Abstufungsstrecken nur noch unbestrittene, keine über die Erfordernisse der Verkehrssicherheit hinausgehende, Investitionen zu tätigen.

3. Auftragsverwaltung Bundesfernstraßen.(Art. 85 und 90 GG)

3.1. Verantwortung des Bundes

Die Auftragsverwaltung ist eine Länderverwaltung im Auftrage des Bundes. Der **Bund** ist, außer in Ortsdurchfahrten von Gemeinden über 80 000 Einwohnern, Träger der **Straßenbaulast** (BLT) für die Bundesfernstraßen (§§ 3,15 FStrG). Er übernimmt die „Zweckausgaben“, das sind die Kosten für Bau, Grunderwerb, Erhaltung und Betrieb. Als Bauherr trifft der Bund die Entscheidungen darüber,

- wo (Ort),
- wie (Straßenkategorie, Standards) und
- in welcher Priorität

Bundesfernstraßen gebaut und erhalten werden. Der Bundestag beschließt alle 5 Jahre im Bedarfsplangesetz die grundlegenden Prioritäten über Aus- und Neubau. Das Parlament ist wiederum eingeschaltet bei der Aufstellung des Haushaltes. Straßenbauvorhaben von über 5 Mio € Baukosten sind einzeln ausgewiesen, neu zu beginnende Vorhaben besonders gekennzeichnet.

Auf Verwaltungsebene übt der Bund die Fachaufsicht aus. Er unterliegt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Auch bei Beanstandungen im Bereich der Auftragsverwaltung wird der Bund aufgefordert, tätig zu werden. Dem Bund steht ein Weisungsrecht zu, über dessen Wirksamkeit in Ziffer 4.2. nähere Ausführungen gemacht werden. Auch kann er Bericht und Vorlage der Akten verlangen. In der praktischen Handhabung bedient sich der Bund folgender Instrumente:

- Allgemeine Rundschreiben, insbes. zu Planungs-, Bau-, und Erhaltungsstandards,
- Bund / Länder- Dialog im Kreise aller Länder, auf Leiterebene und in Fachausschüssen,
- bilaterale Planungs- und Bauprogrammbesprechungen,
- Einzelentscheidungen, bei besonderer Bedeutung auch auf politischer Ebene.

3.2. Verantwortung der Länder

Im Rahmen der Auftragsverwaltung sind die **Länder** zuständig für die **Verwaltung** der Bundesfernstraßen. Sie tragen nach dem Grundsatz der Identität von Aufgaben- und Finanzverantwortung hierfür auch die Kosten.

Die Länder haben die ausschließliche „Wahrnehmungskompetenz“. Sie können ihre Befugnisse auf nachgeordnete Behörden und, mit Ausnahme von hoheitlichen Funktionen, auch auf Private übertragen. Es bedarf hierzu keiner Zustimmung des Bundes. Der Bund ist lediglich zu unterrichten (§ 22 (4) FStrG). Gesprächspartner des Bundes bleibt stets die oberste Straßenbaubehörde des Landes.

3.3. Kosten von Bund und Ländern

Aus den jährlichen Haushaltsplänen ist ablesbar, welche Kosten der **Bund** für seine **Baulastaufgaben** aufwendet (Anlagen 1 und 2).

Schwieriger sind die Ermittlungen der **Verwaltungskosten der Länder**. Die einschlägigen Titel der Landeshaushalte enthalten zumeist auch die Kosten für die Verwaltung der Landesstraßen, oft auch noch die Aufwendungen für mitverwaltete Kreisstraßen oder für

Zuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz oder sie verteilen sich auf mehrere Landesdienststellen. Erhebungen über die Kosten von Entwurf- und Bauaufsicht, sowie über die Kosten von Verwaltungsverfahren liegen nicht vor. Einstweilen ist man auf Hilfsrechnungen und Schätzungen angewiesen.

Ein Landesrechnungshof hat nach Angaben des BRH die Kosten für Bauplanung und Überwachung von Bundesfern-, Landes-, und Kreisstraßen mit rund 20 % der Baukosten beziffert.³ Die DEGES hatte beim Bau der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit Planungskosten in Höhe von rd. 12 bis 15 % der Baukosten. Für die von ihr nicht getragenen hoheitlichen Funktionen kommen ca. weitere 5 % hinzu. Für Erhaltungsinvestitionen und den Betriebsdienst wird wegen der geringeren Planungsdichte von einem niedrigeren Verwaltungskostensatz ausgegangen. Nachfolgend werden die Baulastträgerkosten und die vom Autor geschätzten groben Orientierungen für die zugehörigen Verwaltungskosten der Länder angegeben:

	Baulastträger Bund	Verwaltung Länder
	Kosten €/ J.	
	Mrd €	Mio €
Autobahnneubau- und Erweiterung	1,2	x 20 % = 240
Autobahnerhaltungsinvestitionen	1,5	x 10 % = 150
BAB - Betriebsdienst	0,5	x 5 % = 25
BAB insgesamt	3,2 Mrd €	415 Mio €
Bundesstraßenaus-, um- und Neubau	1,1	x 20 % = 220
Erhaltungsinvestitionen	0,7	x 10 % = 70
Bundesstraßenbetriebsdienst	0,5	x 5 % = 25
Bundesstraßen insgesamt	2,3 Mrd €	315 Mio €
Refinanzierung	0,3	---
Insgesamt	5,8 Mrd €	730 €Mio €

Die Baulastträgerkosten orientieren sich etwas stärker an den Sollwerten (Anlage 2), da in den Ist- Werten der vergangenen Jahre (Anlage 1) zum Teil erhebliche zusätzliche Zuweisungen aus der Lkw- Maut enthalten sind (Anlage 3).

4. Hat sich die Auftragsverwaltung für Bundesfernstraßen bewährt ?

4.1. Stärken des Systems

a) Aufgabengerechte Kostenteilung

Die Verwaltungskosten in Höhe von etwas mehr als 700 Mio € gemäß Schätzung in Ziffer 3.3 muss um die Zweckkostenbeiträge des Bundes von etwa 130 Mio € (Ziffer 4.2.b) bereinigt werden, so dass etwa eine jährliche Nettobelastung der Länder in Höhe von 600 Mio € verbleibt.

Dieses ist der Preis, den die Länder für die von der Verfassung gewollten Mitsprache und Mitgestaltung in Angelegenheiten der Bundesfernstraßen entrichten. Auch der Bund sollte sehen, dass er Verwaltungskosten spart und dennoch Kompetenz geliefert bekommt.

b) Die harte Synergie: Straßenbetriebsdienst

Der Straßenbetriebsdienst gehört zur Baulast und beinhaltet die Kontrolle, Wartung und Pflege einschließlich Kleinreparaturen. Er umfasst die Leistungen, die zur Wahrung der Funktionsfähigkeit der Straße notwendig sind einschließlich dem Winterdienst.

Beim Betriebsdienst werden keine Investitionen und keine Bauarbeiten getätigt, sieht man von Eigenleistungen der Straßenwärter zum Flickern von Schlaglöchern oder ähnlichen punktuellen Maßnahmen ab. Mehr als 50 % der Aufwendungen des Bundes für den Betriebsdienst sind Straßenwärterlöhne. Die Straßen- und Autobahnwärter sind Landesbedienstete. Die Ausgaben zur Abgeltung der Personalkosten für das im Betriebsdienst von Autobahnen und Bundesstraßen eingesetzte Personal ist im Bundeshaushalt ausgewiesen. Der Bund wendet für den Betriebsdienst jährlich rd. 1 Mrd € auf.

Zur Vergabe an Unternehmer kommen in erster Linie die Grünpflege, Reinigungsarbeiten oder Teile des Winterdienstes. Grundsätzlich ist der gesamte Betriebsdienst für eine Vergabe im Wettbewerb geeignet. Die umfassende Wahrnehmungskompetenz der Länder ermöglichte dies bereits heute, für Autobahnen ebenso wie für Bundesstraßen und zwar ohne Gesetzesänderung. Bislang hat von dieser Möglichkeit nur das Land Thüringen landesweit für den Betriebsdienst von Bundes- und Landesstraßen Gebrauch gemacht. Weitere Pilotvorhaben sind eingeleitet.

Angesichts der hohen Betriebskosten bemühen sich Bund und Länder um die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Sichtbare Ergebnisse sind das Konzept „Meisterei 2000“ und ein detailliertes Leistungsheft für den Betriebsdienst, das sich für die Kostenleistungsrechnung (KLR) und ein bundesweites Benchmarking im Straßenbetriebsdienst eignet.

In vielen Straßenmeistereien ist der Betriebsdienst für die Bundes- und Landesstraßen und, soweit von den Ländern betreut, auch der der Kreisstraßen zusammengefasst. Es gibt auch bereits erste Mischmeistereien unter Einschluss der Autobahnen. Zum Nutzen aller Baulastträger werden ganz erhebliche Einspar- und Synergieeffekte erschlossen.

c) Die weiche Synergie: Erfahrung unter einem Dach

In allen 16 Ländern ist die oberste Straßenbaubehörde im zuständigen Fachministerium die zentrale Ansprechstelle für den Bund. Im übrigen sind die Auftragsverwaltungen sehr unterschiedlich aufgebaut. Von den 13 Flächenländern verfügen 5 Länder über zentrale Landesämter. Ebenfalls in 5 Ländern sind in den letzten Jahren die vorher dort gleichermaßen bestehenden Landesämter in Landesbetriebe umgewandelt worden. In 3 Ländern gibt es als Mittelinstanz Straßenbauabteilungen in den Regierungspräsidien. Diese Einheiten umfassen, zusammen mit den Ortsinstanzen, aber ohne den

Betriebsdienst, ca. 15 000 bis 18 000 Mitarbeiter. Deren Fachleute repräsentieren den verwaltungsseitigen Sachverstand des Außerorts- Straßenbaues in Deutschland, wenn man einmal von den 2 Unterabteilungen des BMVBS und den ca. 170 für Straßenbau zuständigen Mitarbeitern in der Bundesanstalt für Straßenwesen absieht. Die Fachdezernate der AV'en führen die Ortsdienststellen, sammeln deren Erfahrungen, werten sie aus und bringen sie in den bundesweiten Dialog ein. Sie sind die tragenden Säulen in den Bund / Länder - Gremien und vertreten Deutschland teilweise auch auf der internationalen Plattform.

Fachliche Erfahrungen der Ingenieure kommen in einer die Straßenbaulast übergreifenden integrierten Straßenbauverwaltung allen beteiligten Baulastträgern zugute. Das gilt für den Fahrbahndeckenbau, den Brückenbau, die Entwurfsplanung, die Straßenverkehrstechnik, um nur einige wichtige Felder aus dem Verantwortungsbereich der Straßenbauverwaltung zu nennen. Innovationen können schnell weitergegeben und genutzt werden. Für die stark ausdifferenzierte zeitgemäße Straßenplanung ist der vertikale fachliche Austausch für alle Baulastträger, auch für die Autobahnen, von großem Wert. Von der höheren Fachkompetenz der größeren Einheit profitiert auch der Bund.

Der Grund, weswegen dieser kurze Blick in den Verwaltungsalltag geworfen wird, sind die aktuellen Vorschläge, die Bundesstraßen vollständig abzustufen und die Autobahnverwaltung in Bundesregie zu übernehmen. Für die Bundesstraßen würde sich wenig ändern, anders verhält es sich bei den Autobahnen.

Die Herauslösung der Autobahnen aus den AV'en würde deren technische Kompetenz erheblich schmälern. Der verbleibende Teil würde ohne die Autobahnen sozusagen in eine andere Liga abrutschen. Das wäre für den Bund und das Verkehrswesen in Deutschland kein Vorteil. Der Ersatz wären Hoffnungen, die wir auf eine neu aufzubauende Zentralinstanz des Bundes und deren Leistungsfähigkeit zu richten hätten. Auch außerverkehrlich ist der Vorgang von Bedeutung: Die Verwaltungskraft der Länder und somit der Föderalismus würde mit dem Wegfall der Autobahnverwaltung nicht gestärkt, sondern geschwächt.

d) Größere Ortsnähe

Das Straßennetz ist wie kein anderes Verkehrsnetz mit den örtlichen Gegebenheiten aufs engste verflochten. Der Verkehrsteilnehmer nimmt, sieht man von den Autobahnen ab, das Außerorts - Straßennetz als Einheit wahr. Er hätte kein Verständnis, wenn Baulastgrenzen zu Ausbaugrenzen würden, nur weil verschiedene Verwaltungen zuständig sind, die ihre Bauaktivitäten nicht koordiniert haben.

Jedes Grundstück hat einen Straßenanschluss. Knotenpunkte verknüpfen in relativ kurzen Abständen die Ortsstraßen mit Kreis-, Landes- und Bundesstraßen. Umweltbedingungen, städtebauliche, landschaftliche, wasserwirtschaftliche und viele andere örtliche Gegebenheiten beeinflussen in vielfältiger Weise Bau und Betrieb von Straßen.

Örtliche Kenntnis und kurze Wege bei Abstimmungsprozessen erleichtern und rationalisieren das Tagesgeschäft und sind oft entscheidend für rasche und wirtschaftlich vorteilhafte Entscheidungen. Auch auf diese Weise kommt den Bundesfernstraßen, vor allem den Bundesstraßen, das System der Auftragsverwaltung zugute.

e) Gesamtstaatliche Auftragserfüllung

Das Grundgesetz hat die Form der Auftragsverwaltung für solche Fälle geschaffen, in denen die notwendige zentralstaatliche Steuerung mit dem Grundsatz der weitgehenden Länderzuständigkeit für Verwaltung verknüpft werden soll. Die Bundesfernstraßen sind das einzige Aufgabengebiet, für das bereits bei Inkrafttreten des Grundgesetzes diese

Verwaltungsform festgelegt worden ist. Später folgten der Lastenausgleich, die Kernenergieverwaltung, die Luftverkehrsverwaltung, die Leistungsverwaltung nach dem 1969 eingefügten Art. 104 a (3) S.2 und nach Art. 108 (3) GG auch Teile der Finanzverwaltung. Das Institut der Auftragsverwaltung hat also in der Bundesrepublik Karriere gemacht.

Die Leistungen der AV im Bundesfernstraßenbau sind unübersehbar. Es wurde seit Bestehen der Bundesrepublik unter nicht immer einfachen Bedingungen ein leistungsfähiges Fernstraßennetz aufgebaut. Den seit Anfang der siebziger Jahre mit viel Dynamik den Verwaltungen abverlangten zusätzlichen Leistungen und Qualitäten ist nicht mit einer Abwehrhaltung begegnet worden. Die Verwaltung hat vielmehr die neuen Anforderungen des Natur- und Umweltschutzes, der Bürgerbeteiligung und der gerichtlichen Nachprüfung aktiv aufgenommen. Der Ausweitung von Tiefe und Breite des Untersuchungs- und Abstimmungsaufwandes wurde mit einer Weiterentwicklung des Instrumentariums für Planung, Bau und Betrieb zeitgemäß und praxisnah Rechnung getragen. Bei den neuen Regelungsgegenständen, die häufig vom europäischen Recht herrührten, ergänzten sich die Erfahrungen der beiden Partner der Auftragsverwaltung in vorteilhafter Weise. Selbst die gewaltige Herausforderung der Wiedervereinigung ist innerhalb des Systems bewältigt worden, wenn auch mit einer bis an seine Grenzen strapazierten Dehnung. Hierauf wird unten (Ziffer 5.1.) eingegangen.

Diese Bemerkungen sind ein Plädoyer dafür, das bestehende System nicht leichtfertig zur Disposition zu stellen, jedenfalls solange keine bessere Alternative bekannt ist. Selbstverständlich ist dies kein ausreichender Grund für ein unverändertes Fortbestehen überkommener Strukturen. Auch ein gutes System kann besser werden und muss sich bei geänderten Rahmenbedingungen auch grundsätzlich auf den Prüfstand stellen lassen.

4.2. Schwächen und Verbesserungsvorschläge

a) Einzelfälle oder Systemkritik ?

Hinweise auf Fehler bei Einzelentscheidungen, über die der BRH regelmäßig berichtet, helfen der Verwaltung nach innen und außen und sind für den Bund in der AV unverzichtbar. Inwieweit sie Verallgemeinerungen rechtfertigen, müsste von Fall zu Fall geprüft werden.

Als prinzipielle Systemschwäche wird das vermeintliche Informationsmonopol der Länder genannt. Dazu muss daran erinnert werden, dass der Bund im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung regelmäßig und netzweit umfassende und tief gestaffelte Projekt- Dossiers erstellen lässt. Hierfür stehen Haushaltsmittel zur Verfügung. Es kann also allenfalls um Informationsrückstände im Einzelfall gehen. Im Normalfall sieht die heutige Alltagspraxis dort, wo konkreter Entscheidungsbedarf besteht, anders aus. Wichtige Streitfälle vor Ort erreichen den Bund recht früh und oft umfassender, als es ihm lieb ist. Alles ist öffentlich. Die Presse, die örtliche Politik, Bürgerinitiativen wenden sich an den Bund als die vermeintliche Berufungsinstanz. Mit Hilfe der heute so hervorragend entwickelten Informations- und Kommunikationstechniken sind Grafiken, Tabellen, Expertisen, Luftbilder und anderes rasch ausgetauscht.

Noch ein Beispiel: Wenn ein Landesbediensteter bei einer Umleitungsstrecke einen anderen Baulastträger zu lasten des Bundes begünstigt, so können seine Motive sehr vielfältig sein. Wer sagt denn, dass Mitarbeiter, die so entscheiden, bei anderen Strukturen plötzlich anders denken und handeln. Letzten Endes weiß in der AV jeder, dass er immer mit fremdem Geld umgeht, nämlich mit dem der Steuerzahler. Aufgedeckte Fälle müssen bekämpft werden, aber es gibt in der AV auch ein Ethos des Treuhänders. Der Satz: „Da wird der Bund nie zustimmen“, der bei allzu dreisten Forderungen Dritter schon einmal

fällt, mag eine bequeme Ausflucht sein. Gleichwohl hilft der Hinweis auf den fernen Bund oft mehr, als das Verstecken hinter einer noch ausstehenden Zustimmung des eigenen Chefs im gleichen Hause.

Worum es dem Autor geht, ist die Systemkritik, besser noch das Erkennen von Schwachpunkten in der Konstruktion der AV mit dem Ziel, Vorschläge zu deren Beseitigung oder zur Begrenzung der Auswirkungen zu erarbeiten. Die Stärken in Ziffer 4.1. haben gezeigt, dass ein großes Kapital von Aktivposten angesammelt worden ist. Es lohnt sich, die Stärken zur Geltung zu bringen. Erst, wenn alle Ertüchtigungsversuche fehlschlagen, wäre der Zeitpunkt für einen Systemwechsel gekommen.

b) Umfang des Bundesstraßennetzes bereinigen

Wir haben das Thema Fernverkehrsrelevanz bereits abgehandelt. Dennoch muss es im Zusammenhang mit den Schwachstellen des „Systems Auftragsverwaltung“ nochmals aufgerufen werden. Nach Überzeugung des Autors würden bei einem bereinigten Netz eine Reihe von Systemschwächen deutlich an Gewicht verlieren. Dazu gehören Streitpunkte zwischen dem Bund und der AV über Baumaßnahmen, Standards, Dringlichkeiten u.dgl. auf solchen Bundesstraßen, an denen der Bund im Gegensatz zum Land kein besonderes Interesse hat. Nach einem Durchkämmen des Netzes und dessen Bereinigung würde sich der Konfliktstoff deutlich verringern. Die Radikallösung in Form des Abstoßens aller Bundesstraßen würde diese Probleme zwar auch und zwar gründlich beseitigen, aber gleichzeitig neue Verwerfungen auslösen, die nicht im Interesse des für den überregionalen Verkehr verantwortlichen Bundes lägen.

Die Bereinigung des Bundesstraßennetzes auf der Basis einer differenzierten Betrachtung der Fernverkehrsrelevanz entlastet das System AV durch Abgabe von sachfremden Aufgaben und belebt es zugleich durch Aufwertung des bestätigten Netzteil.

c) Weisungsrecht des Bundes stärken (Art 85 GG)

Nach derzeitiger Rechtsauffassung kann der Bund

- Einzelweisungen der zuständigen obersten Bundesbehörde an die obersten Landesbehörden richten (Art 85 (3) GG).
- Allgemeine Verwaltungsvorschriften (AVV) der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen (Art 85 (2) GG).

Vom Institut der Einzelweisung wird Gebrauch gemacht. Weisungen binden die Länder. Die Weisung ist nicht an eine bestimmte Form gebunden und muss nicht als eine solche bezeichnet werden.⁹

Der Übergang von der Fall bezogenen Einzelweisung zur Abstraktion und zur AVV ist fließend. Man gerät in der Praxis jedoch sehr rasch in die rechtlich unsichere Grenzzone. Die Beteiligung des gesamten Bundeskabinetts und die Zustimmung des Bundesrates führt zu einer umständlichen, zeitraubenden und das angestrebte Ergebnis gefährdenden Prozedur. In der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen ist nur in den Jahren 1951 und 1956 je eine AVV erlassen worden. Seitdem wird vom Instrument der AVV kein Gebrauch mehr gemacht.

Als Ersatz für die AVV hat sich in der Verwaltung für die Bundesfernstraßen das Instrument der „Allgemeinen Rundschreiben“ (ARS) des zuständigen BMV / BMVBW / BMVBS herausgebildet. Der Inhalt eines ARS wird mit allen Ländern eingehend und mit dem Ziel eines Konsenses erörtert und dann als Empfehlung eingeführt. Dieses Ersatzverfahren wird auch als „Schlichte Koordinierung“ oder als „konsentiert Regelung“ bezeichnet.¹⁰ Die Vorbereitung eines ARS ist mit erheblichem Abstimmungsaufwand

verbunden, aber der Weg ist gangbar und zur Regel geworden. Schwerwiegende Nachteile sind aber unübersehbar:

- Ohne Konsens geht nichts, es besteht ständig die Gefahr der Ausdünnung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner.
- Auch mit dem Konsens bleibt das ARS eine Empfehlung.
- Die Länder bleiben frei, ob und mit welchem Bindungscharakter sie das ARS im Lande einführen.

Wenn Bund und Länder gleichermaßen an der Funktions- und Zukunftsfähigkeit der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen interessiert sind, so müssten sie bereit sein, gemeinsam über eine Stärkung des Instrumentes der Weisung nachzudenken. Vorschlag:

Änderung des Artikel 85 GG wie folgt:

- Anstelle der Bundesregierung erlässt künftig die „zuständige oberste Bundesbehörde“ allgemeine Verwaltungsvorschriften.
- Es wird klar gestellt, dass „Weisungen“ in diesem Sinne auch allgemeine Vorgaben der obersten Bundesbehörden im Rahmen der Erfüllung der Auftragsverwaltung sind.
- Bericht und Vorlage der Akten kann nicht mehr die „Bundesregierung“ sondern „die zuständige oberste Bundesbehörde“ verlangen.

Diese Änderungen strafften die Entscheidungswege, machten die Verantwortlichkeiten klarer und den Vollzug insgesamt effizienter. Den Zielen der Föderalismuskommission würde damit gedient.

d) Umstrittene Zweckausgabenpauschale

Die Trennung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungskosten ist oftmals schwierig. Beispiele: Baugrunduntersuchungen oder die Anlegung von Bestandsverzeichnissen werden sowohl für die Planung, als auch für die Bestandspflege benötigt. Bei der nicht immer eindeutigen Kostenzuweisung geht es um größere Beträge. Bund und Länder führen darüber seit Jahrzehnten heftige Diskussionen, die die Zusammenarbeit in der Auftragsverwaltung belasten, ja zeitweise den Charakter eines Störfaktors annehmen. Zur Zeit werden folgende Verfahrensregeln praktiziert:

- Der Bund gewährt den Ländern auf der Grundlage des BStrVermG eine so genannte „Zweckausgabenpauschale“ in Höhe von 3 % der Baukosten.⁸ Mit dieser Pauschale, die eine weit zurückreichende historische Wurzel hat, sollten die mit der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht verbundenen Zweckausgaben abgegolten werden. Im Haushalt 2007 ist eine Pauschale (sog. UA III- Mittel) von 88,0 Mio € ausgewiesen.
- Ergänzend dazu sind aufgrund massiver Länderinterventionen in einer detaillierten Aufstellung die in der Praxis vorkommenden Verwaltungsausgaben jeweils Bund oder Land zugeordnet worden. Diese Ausgabenzuordnung ist unter Berufung auf Art 104a Abs. 1,4, und 5 GG mit Allgemeinem Rundschreiben (ARS) des BMVBW an die Länder eingeführt worden, zuletzt mit Stand im Jahre 2001. Die nach dieser Liste auf den Bund entfallenden Anteile werden unmittelbar in die Baukosten eingerechnet. Sie belasten den Bund mit weiteren 1 bis 1,5 % der Baukosten.

Insgesamt trägt der Bund im Ergebnis einen „Zweckkosten“- Anteil an den Verwaltungskosten in Höhe von rd.130 bis 140 Mio €. Aus Bundessicht spricht einiges dafür, die partielle Doppelerstattung, etwa durch eine Angleichung der Pauschale in Verbindung mit der Abschaffung der Ausgabenzuordnungskataloges, zu bereinigen.

Aus Ländersicht kann demgegenüber auf die gestiegenen Anforderungen an eine zeitgemäße Planung von Bundesfernstraßen, vor allem aus dem Umweltbereich, verwiesen werden.

An dieser Stelle wird im Interesse einer Entflechtung im Bund / Länder - Verhältnis und vereinfachter Verfahrensabläufe Entscheidungsbedarf gesehen. Notfalls käme auch die Einbeziehung in eine übergreifende Paketlösung im Rahmen eines Finanzkompromisses Bund / Länder in Betracht.

e) Rückübertragungsrecht des Bundes (Art 90 GG)

Das Grundgesetz sieht ein Selbsteintrittsrecht des Bundes in der Verwaltung für Bundesfernstraßen nicht vor. Die systemkonforme Beendigung der Auftragsverwaltung gibt es nur in der Form der Übernahme in bundeseigene Verwaltung auf Antrag eines Landes (Art 90 (3) GG).

In der juristischen Literatur ist ein Eintrittsrecht beim Nicht - Vollzug von Weisungen erörtert worden. Dabei ist auch die Meinung vertreten worden, dass bereits mit der heutigen Formulierung des Art. 85 (3) eine ungeschriebene Annexkompetenz des Bundes verbunden sein könne.¹¹ Im Falle der Bundesfernstraßen geht es aber um mehr. Der Selbsteintritt oder in unserem Falle präziser als „Rückübertragung“ der AV auf den Bund bezeichnet, böte eine verfassungsrechtliche Öffnungsklausel, um im Bedarfsfall Effizienzreserven besser ausschöpfen zu können. Auch wenn ein solcher Fall die Ausnahme bleiben wird, so könnte sich die prinzipiell gegebene Möglichkeit fördernd und belebend auf das Funktionieren der Auftragsverwaltung auswirken.

Es wird davon ausgegangen, dass es sich nicht um ein Anliegen für alle Bereiche der Auftragsverwaltung gemäß Artikel 85 GG handelt. Daher wird vorgeschlagen, eine solche partielle Rückübertragung der Auftragsverwaltung an den Bund mit Artikel 90 GG zu verknüpfen und dort einen entsprechenden Absatz 4 zu ergänzen.

f) Erforderlichkeitsprüfung bei der konkurrierenden Gesetzgebung ?

Das Grundgesetz führt in Art. 72 (2) die Gebiete auf, für welche die Befugnis der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach Art 74 GG eine Erforderlichkeitsprüfung voraussetzt. In der Aufzählung wird Art 74 (1) Nr.22, „die Landstraßen des Fernverkehrs“, genannt, nicht jedoch andere Teile des überregionalen Verkehrs, wie zum Beispiel die Binnenwasserstraßen oder die nicht- bundeseigenen Eisenbahnen. Der Aufgabenbereich Bundesfernstraßen wird mit einer Hypothek belastet, die bei künftigen gesetzlichen Regelungen der angestrebten Klarheit der Verantwortlichkeiten und somit den Zielen der Föderalismuskommission zuwiderläuft

Das Verlangen einer Erforderlichkeitsprüfung ist auch angesichts der konkreten Regelungen, die das Grundgesetz an anderer Stelle für Bundesstraßen des Fernverkehrs (GG Art 85, 90) getroffen hat, als inkonsequent anzusehen. Sie eröffnet eine Quelle der Rechtsunsicherheit, was bereits beim Planungsbeschleunigungsgesetz zu Diskussionen geführt hat.

Vorschlag: Streichung von Nr. 22 aus Art. 72 (2) des Grundgesetzes.

g) Fehlende Haftungsregelung

Angesichts der vom BRH immer wieder festgestellten Entscheidungen zum Nachteil des Bundes kann die Frage nach der Haftung gestellt werden. Das Grundgesetz sieht in Artikel 104a (5) im Verhältnis von Bund und Ländern zueinander eine Haftung für eine ordnungsgemäße Verwaltung vor. Das Bundesgesetz, in dem mit Zustimmung des

Bundesrates „das Nähere“ geregelt werden sollte, ist bis heute nicht erlassen worden. Hierzu wird von berufener Seite resignierend festgestellt, dass in der Literatur in Bezug auf Art. 104a (5) eigentlich alles umstritten ist, angefangen von dem Haftungsmaßstab „Ordnungsgemäße Verwaltung“ bis zu der Frage des Haftungsinhaltes.¹² Auch Kodal / Krämer weisen auf die bisher erfolglosen Versuche in dieser Richtung hin.⁹

In diesem Lichte wird davon abgesehen, hierzu Vorschläge zu entwickeln.

h) Projektprioritäten enger fassen

Mit dem derzeit gültigen gesetzlich beschlossenen Bedarfsplan(FStrAbG)¹³ ist der Bedarf für den Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen festgelegt worden. Er gliedert sich in die Kategorien Vordringlicher Bedarf (VB) und Weiterer Bedarf (WB). Für den VB wurde im Bedarfsplan der Zeitraum 2001 bis 2015 zu Grunde gelegt. Der dafür unter Status quo - Bedingungen ermittelte Finanzrahmen für Bedarfsplanmaßnahmen (Hauptbautitel HBT) betrug 38,8 Mrd €, der noch um eine Planungsreserve von 12,7 Mrd € vergrößert wurde, sodass sich ein VB - Volumen in Höhe von 51,5 Mrd € ergab.

Nach Abzug der bis Ende 2006 erbrachten Fertigstellungen und der aktuellen Kostenstände sind für die Maßnahmen des Vordringlichen Bedarfs noch folgende Leistungen zu erbringen:

Vordringlicher Bedarf

- BAB- Neubau	1040 km	HBT -Volumen	rd. 9 Mrd €
- BAB- Erweiterung	1760 km	HBT - Volumen	rd. 11 Mrd.€
- Aus- und Neubau von Bundesstraßen (darunter 660 Ortsumgehungen)	4300 km	HBT - Volumen	rd. 16 Mrd.€
- Noch zu leisten			rd. 36 Mrd €
- Vorleistungen bis 2006			rd. 17 Mrd.€
- Summe VB nach heutigem Preisstand			rd. 53 Mrd €

Bei Schätzungen des HBT -Finanzrahmens muss berücksichtigt werden, dass der Erhaltungsbedarf aufgrund der Altersstruktur künftig ansteigen wird, was zu einer Schmälerung des HBT- Volumens führen wird. Im Durchschnitt wird mit jährlichen HBT - Mitteln in Höhe von rd. 2 Mrd € gerechnet (Anlagen 1 und 2). Auf dieser groben Schätzung aufbauend wird die Realisierung des restlichen VB noch 16 bis 18 Jahre, d.h. die Zeit bis 2025 in Anspruch nehmen.

Dieser bereits weit gedehnte Zeitrahmen für vordringliche Maßnahmen wird noch einmal dadurch verlängert, dass ein Anteil von 8 Mrd € des eigentlich erst nach dem VB fälligen Weiteren Bedarfs planerisch mit dem VB gleichbehandelt wird. Es handelt sich um Maßnahmen, die baureif oder planerisch sehr weit fortgeschritten sind. Sie tragen die Bezeichnung WB*. Wir sind damit bereits im Jahre 2030 angelangt. Es schließt sich dann noch ein Weiterer Bedarf im Umfang von 20 bis 25 Mrd € an.

Natürlich wird die dargestellte Diskrepanz Anlass sein, sich um eine Verbesserung der Finanzierungssituation zu bemühen. Da diesbezügliche Erwartungen spekulativ sind, stellt sich die Alternative:

- Entweder der Bund entschließt sich zu einer internen Unterteilung des VB + WB* in 2 Dringlichkeitsklassen nach der Interessenlage des Bundes
oder
- man überlässt die Steuerung des Investitionsgeschehens mehr oder weniger denen, die über Personal- und PlanungsKapazitäten disponieren und das sind die Länder.

Sehr unbefriedigend wäre jedenfalls ein Zustand, der ein Übermaß an Planungen und Baumaßnahmen gleichzeitig an- und weiterlaufen ließe. Gesamtwirtschaftlich wäre dies die schlechteste Lösung, weil zu lange und zu teuer geplant und gebaut würde. Baustelleneinrichtungen müssten viel zu lange vorgehalten werden, Verkehrsbehinderungen und ausbleibende Investitionserfolge verursachten volkswirtschaftliche Verluste, für die die Öffentlichkeit kein Verständnis haben würde. Angesichts der weit verbreiteten Bereitschaft zu Kompromissen wird die Gefahr einer solchen Fehlentwicklung gesehen, mit der niemand gedient wäre.

Daher die Empfehlung: Der Bund als Baulastträger stellt so rasch wie möglich ein mit absoluter Planungs- und Finanzierungspriorität ausgestattetes Interimsprogramm für die Zeit bis 2015 auf. Den Vorteil hätten alle. Vor allem auch die Länder würden in die Lage versetzt, ihre Kapazitäten zu konzentrieren, anstatt sie zu verzetteln.

i) „Quotenregelung“ noch zeitgemäß ?

Die Aufteilung der Mittel für Bau und Betrieb der Bundesfernstraßen auf die Länder ist ein häufig anzutreffender Kritikpunkt. Man spricht von einer „Länderquote“ und suggeriert damit eine am Bedarf vorbeigehende, quasi blinde, Mittelzuteilung.

Hierzu die Historie: In den siebziger Jahren hatte man den vom Gesetzgeber festgestellten vordringlichen Bedarf (VB) mit 100 % gesetzt und den Anteil daran zum Maßstab für die jährliche Mittelzuweisung der mit dem VB korrespondierenden Hauptbautiteln (HBT) gemacht. Für diesen Anteil hat sich die Bezeichnung „Länderquote“ eingebürgert. Der Anteil der so zugeteilten Mittel am Gesamtbudget für Bundesfernstraßen betrug damals noch rd. 50%. Die Realisierungszeiträume waren deutlich kürzer als heute. Also unterstellte man eine zeitlich synchrone Realisierung des VB in allen Ländern. Eine VB-proportionale Mittelzuteilung konnte man als sachgerechten Maßstab ansehen.

Die Situation hat sich inzwischen grundlegend geändert. Im Haushalt 2007 nehmen die Betriebs- und Erhaltungsinvestitionsmittel mehr als die Hälfte des Fernstraßenhaushaltes ein. Deren Aufteilung auf die Länder richtet sich nach Länge, Breite der zu unterhaltenden Straßenflächen und dem konkreten Bedarf für Bauhöfe, Geräte und die Fahrzeuge für den Winterdienst. Weitere 36% der Mittel betreffen Schwerpunktprogramme, wie Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE), Anti- Stau- Programm, Verkehrsbeeinflussungsmaßnahmen etc. und werden projektspezifisch zugewiesen bzw. zentral bewirtschaftet. Lediglich die verbleibenden 10 bis 15 % werden nach dem Anteil am Vordringlichen Bedarf, also nach der von vielen so genannten „Quote“ den Ländern zugewiesen.

Es spricht einiges dafür, auch den zuletzt genannten Ausgabenblock künftig gezielter zuzuweisen.

k) Controlling weiter ausbauen

In den letzten Jahrzehnten wurde eine Vielzahl von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten aufgebaut. Die einzelnen Gebiets- und Fachreferate haben dazu z.T. aufgabenspezifische Verfahren entwickelt. Besonders hinzuweisen ist auf einige flächendeckend eingeführte Instrumente:

- Baustellenmanagement,
- Ausgabenkontrolle,
- Straßenzustandserfassungen nach bundeseinheitlichen Maßstäben,
- Verkehrserhebungen.

Für Planung und Entwurf ist ein Kostenmanagement eingeführt worden. Zwischen Vorentwurf und Ausführungsentwurf wird an 5 Kostenprüfstationen anhand einer Check - Liste die Wirtschaftlichkeit und die Kostenoptimierung an den bekannten kostensensiblen Entwurfs-elementen überprüft. Bei Überschreitungen wird interveniert.

Im Vergabewesen ist ein Kontrollsystem im Aufbau, mit dem zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten beigetragen werden soll. Das System ist DV- gestützt, kann also Personal schonend betrieben werden und ist für Bund und Länder gleichermaßen nutzbar. Der transparente Aufbau liefert darüber hinaus dem Bund Anhaltspunkte für ein Länder übergreifendes Benchmarking.

Dem Bundesrechnungshof ist zuzustimmen, dass die Kontrollen ständig verbessert werden müssen. Ausmaß und Erfolg notwendiger Kontrollen hängen entscheidend von der Grundeinstellung der Beteiligten an der Auftragsverwaltung ab. Auswüchse und das Fehlverhalten Einzelner wird man nach Auffassung des Autors mit herkömmlichen Mitteln und deren Weiterentwicklung erfolgreich bekämpfen können. Geht man aber von einem Grundverdacht eines flächendeckendem Fehlverhaltens und der Unterstellung aus, dass landesintern derjenige belobigt wird, der für das Land auf Kosten des Bundes „am meisten herausholt“, dann sollte man in der Tat die Auftragsverwaltung aufgeben und durch andere Modelle ersetzen.

Ossenbühl ist beizupflichten, der geäußert hat, „dass Bundesauftragsverwaltung als Verwaltungstyp nur dann funktioniert, wenn Bund und Länder loyal zusammenarbeiten“.¹⁴ Das heißt auch, dass die künftig weiter zu verbessernden Kontrollen so angelegt sein sollten, dass sie offen sind, sowohl für den Gebrauch des Bundes, als auch den der Länder.

4.3. Bilanz

Im Vergleich der Stärken und Schwächen der Auftragsverwaltung sieht der Autor erstere als überlegen an. Maßgebend dafür sind die Synergien und die Ortsnähe, die nach Auffassung des Autors bei Bundesstraßen noch überzeugender als bei Autobahnen sind. Hinzu kommt die positive gesamtstaatliche Leistungsbilanz der Auftragsverwaltung. Die durchaus vorhandenen Schwächen rechtfertigen keinen Systemwechsel. Zudem können von den Änderungsvorschlägen wesentliche Verbesserungen erwartet werden. Darunter sind für die Föderalismus - Kommission relevant:

- | | |
|--|------------|
| - Verstärkung des Weisungsrechtes des Bundes (4.2.c) | Art. 85 GG |
| - Rückübertragungsrecht in besonderen Fällen (4.2.e) | Art. 90 GG |
| - Wegfall Erforderlichkeitsprüfung bei konkurr. Gesetzgebung (4.2.f) | Art. 72 GG |

Mit einfachgesetzlichen Regelungen bzw. im heutigen Rahmen gestaltbar:

- | | |
|--|----------------|
| - Bereinigung der Fernverkehrsrelevanz (4.2b) | B'Reg., Länder |
| - Bereinigung der Zweckausgabenproblematik (4.2.d) | BStrVermG |
| - Engere Prioritätensetzung (4.2.h) | FStr AbG |
| - Beendigung der Quotenregelung (4.2.i) | BMVBS |
| - Controlling im engen Bund / Länder- Verbund verbessern (4.2.k) | BMVBS, Länder |

Die genannten Verbesserungen würden die Auftragsverwaltung und das Zusammenwirken Bund / Länder effizienter, straffer und zeitgemäßer gestalten. Entscheidungen würden erleichtert und deblockiert. Das Votum des Autors fällt zugunsten der Beibehaltung der Auftragsverwaltung der Länder, allerdings in der modernisierten, ertüchtigten Form.

5. Sonderformen der Planung und Finanzierung

5.1 Horizontale und vertikale Zusammenarbeit, DEGES

Die Länder sind frei, Teile ihrer Verwaltungsfunktion auf andere Gebietskörperschaften oder geeignete Dritte zu übertragen. Sie behalten die Finanzierungslast und die Rechts- und Fachaufsicht. Die Länder können auch gebietsübergreifende Kooperationsformen vereinbaren. Der Bund kann, soweit es seine eigenen verfassungsmäßigen Aufgaben zulassen, dabei mitwirken. Von dieser Möglichkeit haben die Beteiligten mit einem eindrucksvollen und, wie man heute sagen darf, erfolgreichen Beispiel Gebrauch gemacht.

Nach der Wiedervereinigung im Jahre 1990 musste aus dem Stand und schnellstmöglich das überregionale Verkehrsnetz, das für das Zusammenwachsen der beiden Teile Deutschlands dringend benötigt wurde, geschaffen werden. Das Bundeskabinett beschloss bereits im April 1991 16 „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ (VDE), darunter 7 Neu- und Ausbautvorhaben im Bundesautobahnnetz. Die hierfür nach Art 90 GG zuständige Landesverwaltung war erst im Anfangsstadium des Aufbaues. Daher gründeten die 5 beteiligten neuen Länder und der Bund zusammen die „Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Baugesellschaft mbH“, abgekürzt DEGES. Grundlage war ein Vertragswerk, in dem jedes Land die übertragene Dienstleistung benannte und sich zu deren Finanzierung verpflichtete. Der Bund gab die Finanzierungszusage für den Bau und beteiligte sich einmalig und freiwillig über den Pauschalkostensatz hinaus an den Verwaltungskosten der VDE. Hoheitliche Funktionen konnten nicht delegiert werden. Dieses Beispiel zeigt, dass es auch ohne Gesetzesänderung Formen der freiwilligen Zusammenarbeit geben kann, die geeignet sind, auf unvorhergesehene Situationen angemessen zu reagieren.

Die DEGES war aus der Not geboren. Inzwischen ist die Satzung der DEGES dahingehend erweitert worden, dass auch andere Baulastträger Gesellschafter werden und Planungs- und Bauaufgaben übertragen können. Davon wird Gebrauch gemacht, zuletzt von der Freien und Hansestadt Hamburg für den Neubau der Hafenuerspange.

Alle für die Gründung der DEGES erforderlichen Vereinbarungen sind freiwillig getroffen worden. Die Freude über die so unerwartet eingetretene Wiedervereinigung Deutschlands hat Vieles beflügelt, erleichtert und die Bereitschaft für unkonventionelle Lösungen gefördert. Der goldene Zügel der Finanzierungspriorität kam hinzu. Mit fortschreitenden Personaleinsparungen in den Ländern ist abzusehen, dass die Verwirklichung größerer Vorhaben vermehrt eine übergreifende Zusammenarbeit voraussetzt und zwar ohne dass ein äußerer Impuls wie der der Wiedervereinigung Wunder wirken kann. Das Ziel des konzentrierten wirtschaftlichen Mitteleinsatzes mit kurzen Bauzeiten kann ebenfalls ein Anlass für neue Objekt bezogene Organisationsformen oder Nutzung bestehender Formen wie die der DEGES sein. Auch bei PPP - Projekten sind neue Formen der Zusammenarbeit absehbar.

Es würde den verkehrs- und investitionspolitischen Gestaltungsspielraum in vorteilhafter Weise erweitern, wenn der Bund als Baulastträger für die Bundesfernstraßen die Möglichkeit bekäme, bei Schwerpunktvorhaben auf eine organisatorische Zusammenarbeit der Beteiligten aktiv hinzuwirken. Dies wäre auch für die Länder vorteilhaft. Hierzu würde sich in Einzelfällen mit besonderem Bundesinteresse die bereits aus anderen Gründen (Ziffer 4.2.e) befürwortete Möglichkeit des Selbsteintrittes bzw. der Rückübertragung der Auftragsverwaltung in Form einer Ergänzung des Artikels 90 GG empfehlen.

5.2. Private Vorfinanzierung

Nach der Wiedervereinigung musste aufgrund des großen Nachholbedarfes den Fernstraßeninvestitionen in den neuen Ländern absolute Priorität eingeräumt werden. Um die Rückwirkungen auf die alten Länder etwas abzumildern, beschlossen Parlament und Bundesregierung die Vorfinanzierung des Baues von insgesamt 27 Autobahn- und Bundesstraßenprojekten.

Darunter befanden sich ausgesprochene Schlüsselprojekte zur Beseitigung von Engstellen im hochrangigen Netz, wie die 4. Röhre des Elbtunnels, der Engelbergtunnel bei Stuttgart und die Rheinbrücke Ilverich im Zuge der A44 bei Düsseldorf. Die vorfinanzierten Maßnahmen sind inzwischen verwirklicht. Erhaltung und Betrieb waren nicht Gegenstand der Vergabe. Diese Art der Finanzierung umfasst weder den gesamten Lebenszyklus und schließt keine private Betreiberschaft ein. Sie ist also keine Form von Öffentlich-Privater-Partnerschaft (ÖPP = PPP).

Die Refinanzierung erfolgt nach der Fertigstellung in 15 Jahresraten aus den Investitionstiteln (Hauptbautitel), denen sie auch bei klassischer Haushaltsfinanzierung zugeordnet sind. Dadurch werden Bauinvestitionen noch bis Ende des nächsten Jahrzehnts, z.Zt. um jährlich 280 Mio €, geschmälert. Dieses sind, bezogen auf alle Investitionen für Bundesfernstraßen 6,4 %. Sie liegen damit im Bereich der Obergrenze von 15 %, die für eine Vorfinanzierung aus laufenden Haushaltsmitteln noch für vertretbar gehalten wird. Aus heutiger Sicht wird die private Vorfinanzierung wie folgt beurteilt:

Volkswirtschaftlich gesehen war die Aktion ein Erfolg, da es sich durchweg um Vorhaben handelte, deren gesamtwirtschaftliches Vorteilhaftigkeit nachgewiesen war. Auch die verkürzte Bauzeit wirkt sich vorteilhaft auf die Gesamtkosten aus.

Beim Vergleich mit der klassischen Haushaltsfinanzierung gehen die Meinungen auseinander. Aus Sicht des Autors kommt es darauf an, mit welcher Finanzierungsalternative man die private Vorfinanzierung vergleicht. Geht man davon aus, dass auch der Bundeshaushalt in der Spitze kredit finanziert ist, so verkürzt sich die Betrachtung im wesentlichen auf die Gegenüberstellung der Zinsbelastung. Die im Wettbewerb erzielten Zinskonditionen waren für die 5-jährige Festzinsphase erstaunlich günstig. Zudem kam der Vorfinanzierung zugute, dass bei einem großen Teil der Vorhaben die Europäische Investitionsbank beteiligt war, die mit der besten Bonität bewertet wird. Die Bieter haben überwiegend die günstigen Konditionen an den Bauherrn Bund weitergereicht. Der Vergleich der Finanzierungskosten fällt also in diesem Modell eher positiv aus. Eine abschließende Bewertung wird erst nach Ende der Refinanzierungsphase im Jahre 2019 möglich sein.

Anders sieht es aus, wenn man die Vorfinanzierung mit einer Steuerfinanzierung vergleicht. Sieht man diese Finanzierungsquelle als Eigenmittel an, so ist die Kreditfinanzierung teurer, da Zinsen und Nebenkosten anfallen.

Im Lichte der Darlegungen kann das Instrument der Vorfinanzierung unter den heutigen Gegebenheiten nicht empfohlen werden. Soweit bekannt, gibt es auch keine dahingehenden Absichten der Bundesregierung. Auch angesichts der erreichten Obergrenze der die Investitionssumme schmälern den langfristigen Mittelbindung besteht zur Zeit kein Entscheidungsbedarf.

5.3 Funktionsbauverträge

Konventionell werden Baumaßnahmen auf der Basis einer detaillierten Leistungsbeschreibung vergeben. Der Bauunternehmer haftet noch 4 Jahre nach der Abnahme im Rahmen der Gewährleistung.

Die Erwartungen von Auftraggeber und Verkehrsteilnehmern gehen weit über diesen Zeitraum hinaus. Mit dem Funktionsbauvertrag wurde eine Vertragsform entwickelt, die das Interesse und die Verantwortung der Bauausführenden an der Dauerhaftigkeit und Gebrauchstauglichkeit stärkt, und zudem Innovationspotentiale erschließt. In der funktionalen Leistungsbeschreibung ersetzen klare Anforderungen an den Zustand der Straßenoberfläche die Vielzahl der sonst üblichen Detailanforderungen an Baustoffe, Baustoffgemische, Bindemittelart, Verdichtungsgrad, Hohlräume und Schichtenaufbau. Die Verantwortung für den Bau und die bauliche Erhaltung wird für eine Vertragsdauer von 20 bis 30 Jahren auf den Unternehmer verlagert. Die Verwaltung beschränkt sich auf die fachtechnische Aufsicht.

Die Vergütung für den Bau erfolgt nach Fertigstellung, diejenige für den Erhaltungsteil wird erst fällig, wenn zu einem vertraglich festgesetzten Zeitpunkt der Nachweis über die Erfüllung der funktionalen Anforderungen erbracht ist. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass der Unternehmer an einer hohen Qualitätsstufe beim Bau interessiert ist, um dann nur noch wenig mit Erhaltungsaufwendungen belastet zu sein. Wegen des Fehlens der privatwirtschaftlichen Finanzierungskomponente zählt der „Funktionsbauvertrag“ nicht zum ÖPP- Typus. Bislang wurden im Bundesfernstraßenbau 3 Projekte auf der Grundlage eines Funktionsbauvertrages verwirklicht, je eines in Rheinland- Pfalz, Baden- Württemberg und Bayern. Weitere sind in Vorbereitung.

Die positiven Anreizeffekte für eine Wirtschaftlichkeit über die gesamte Lebensdauer sind Grund genug für die Empfehlung, vom Instrument der Funktionsbauverträge weiterhin Gebrauch zu machen und an der Fortentwicklung dieses Vertragstypus zu arbeiten.

5.4. Betreibermodell für den Autobahnausbau (A- Modell)

Nach Einführung einer Strecken bezogenen Autobahngebühr für schwere Lkw fiel die politische Entscheidung, umgehend auch die Vergabe von privaten Betreibermodellen für Autobahnen zu starten. Nach erheblichen Verzögerungen war es Anfang 2005 endlich so weit. Die Randbedingungen waren jetzt bekannt. Man beschloss, zunächst mit einer kleinen Zahl von Pilotprojekten Erfahrung zu sammeln. Das Modell enthält folgende Elemente:

- Der Anbau zusätzlicher Fahrstreifen, die Erhaltung und der Betrieb (aller Fahrstreifen) sowie die Finanzierung werden im Wettbewerb an einen Privaten übertragen. Die Konzessionsdauer beträgt 30 Jahre.
- Das Aufkommen der Lkw- Gebühr im Konzessionsabschnitt wird bis zu 100 % an den Privaten weitergeleitet. Für ihn entsteht weder ein Erlös- oder Mauthöhenrisiko noch ein zusätzlicher Verdrängungseffekt.
- In der Bauphase kann ergänzend dazu eine Anschubfinanzierung gezahlt werden. Deren Höhe ist ein wichtiges Wertungskriterium im Wettbewerb.
- Die Bauausschreibung folgt dem Prinzip der Funktionsbauverträge, so dass die Bieter organisatorische und technische Innovationen in den Wettbewerb einbringen können.

Beim A- Modell wird die Lkw- Maut nach bundesweiten Kosten für das gesamte BAB- Netz bemessen. Die Maut kommt auch anderen Verkehrsträgern zugute. Das Eigentum und das Recht der Gebührenerhebung werden nicht übertragen. Es handelt sich also nicht um eine materielle Privatisierung. Der PPP- Typus der A- Modelle liegt im Grenzbereich zwischen der formalen und der funktionalen Privatisierung.

Es sollen zunächst 4 Projekte mit einer Gesamtlänge von mehr als 200 km verwirklicht werden. Sie liegen in Niedersachsen, Bayern, Thüringen und Baden- Württemberg. Da nicht nur die Finanzierung neu geregelt wird, sondern auch in die Organisation des Betriebsdienstes, also in Angelegenheiten der Verwaltung, eingegriffen wird, war eine Zustimmung der Länder erforderlich. Diese wurde gegeben. Den betroffenen Ländern wurde zugesagt, dass bei den verbleibenden Mautmitteln den A- Modell- Ländern das Aufkommen auf den Konzessionsstrecken nicht angerechnet wird. Die Länder haben außerdem beim verwaltungsseitigen Management der Straßenerhaltung langfristig gewisse Erleichterungen.

2 der 4 Projekte sind inzwischen vergeben, die beiden anderen sind im fortgeschrittenen Vorbereitungsstadium. Es kann also erst eine Zwischenbilanz gezogen werden. Diese sieht positiv aus:

- Es ist offenbar ein interessierter Anbieterkreis vorhanden, der Wettbewerb funktioniert.
- Der Anschubanteil fiel niedriger als erwartet aus. Eine der 4 Strecken kommt offenbar ganz ohne Anschubfinanzierung aus.
- Für den Betriebsdienst sind Organisationsformen ohne Inanspruchnahme der bisherigen staatlichen Kapazitäten gefunden worden. Im privaten Sektor werden also neue Arbeitsplätze geschaffen.

Die frei von Haushaltszwängen mögliche optimale Bauzeit und die Realisierung von eigenen Innovationen erschließt Effizienzgewinne bei Bau und Betrieb. Diese werden vom Autor auf 5 bis 10 % geschätzt. Für die oft genannten höheren Zahlen gibt es bislang keine Belege im Bundesfernstraßenbau. Im Haushalt werden die langfristigen Bindungen für die partielle Mautweiterleitung sichtbar. Denen stehen Einsparungen bei den bei den Aufwendungen für Erhaltung und Betrieb gegenüber.

Schwierige Fragen treten vor allem bei der Risikoverteilung auf. Bei den 4 Pilotprojekten wurde folgende Regelung getroffen:

- Das Planfeststellungsrisiko trägt der Auftraggeber.
- Die angenommene Verkehrsmenge ist Bestandteil des Wettbewerbs.

Für die vom Auftragnehmer nicht beeinflussbaren Entscheidungen, wozu vor allem die Mauthöhe, deren Differenzierung durch Emissionsklassen sowie Ausfälle aufgrund der Erhebungstechnik gehören, sind komplizierte Vereinbarungen über mögliche Kompensationszahlungen getroffen worden. Bei der Modellentwicklung war die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG), zu deren Aufgabe die Mitwirkung bei ÖPP- Modellen gehört, beteiligt.

Ein wichtiger Parameter, von dem auch die Entscheidung über die Ausgestaltung und Vergabe weiterer A- Modelle abhängt, ist die langfristige Mittelbindung im Bereich der Anschubfinanzierung und der Mautmittel. Für die Mautmittelbindung lässt sich folgende Größenordnung abschätzen:

- Vom Gesamtnetz von 12 300 gebührenpflichtigen BAB- Kilometern entfallen nur knapp 2 % auf die Konzessionsstrecken.
- Da diese ein deutlich überdurchschnittliches Lkw- Aufkommen aufweisen, erhöht sich der prozentuale Maut- Weiterleitungsanteil an den Gebühren entsprechend.
- Aufgrund der hohen Erhebungskosten und der Partizipation anderer Verkehrsträger an der Mautverwendung dürfte der Anteil an den Gebührenmitteln des Straßenbaues etwa bei 8 % liegen. Diese Bindung für nur 4 Pilotprojekte ist hoch, belässt aber immer noch einen gewissen Spielraum bis zur Ausschöpfung der 15 %- Grenze, die man bei solchen langfristigen Mittelbindungen nicht überschreiten möchte.

Wertung und Empfehlung aus heutiger Sicht: Die öffentlich- private Partnerschaft (PPP) nach dem A- Modell ermöglicht Effizienzgewinne und eröffnet neue Perspektiven für Organisation und Finanzierung im Autobahnbau. Auf diesem Weg sollte fortgeschritten werden. Die Ausschreibungskonditionen sollten im Lichte der Erfahrungen weiterentwickelt werden.

5.5. F- Modell (Betreibermodell nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz FStrPrivFinG)

Seit August 1995 gibt es in Deutschland eine gesetzliche Grundlage für das klassische Betreibermodell.¹⁵ Seine wichtigsten Merkmale sind:

- Alle Fahrzeugarten, also auch Pkw können bemaute werden.
- Die Anwendung ist auf Autobahnen und Bundesstraßen Straßenklassen möglich.
- Der Betreiber hat bei der Mautbemessung einen größeren Gestaltungsspielraum als beim A- Modell.

Beim F- Modell beziehen sich Kostenanlastung und Mittelverwendung auf den gleichen Streckenabschnitt. Man kann von einem projektbezogenen Betreibermodell mit einer vollen Zweckbindung sprechen und das Modell dem Typus der funktionalen Privatisierung zuordnen.

Das FStrPrivFinG enthält die gravierende Einschränkung, dass nur Brücken, Tunnel, Gebirgspässe und autobahnähnliche 4- streifige Bundesstraßen, nicht aber normale BAB-

Abschnitte bemaute werden dürfen. Der Grund dafür liegt im EG- Recht. Die Wegekostenrichtlinie¹⁶ verbietet die Doppelerhebung von Benutzungsgebühren. Nachdem in Deutschland ab 01.01.1995 die Zeit bezogene Lkw- Gebühr für schwere Lkw auf Bundesautobahnen eingeführt worden war, blieben für zusätzliche Strecken bezogene Gebühren nur die genannten Ausnahmen übrig. An der Einschränkung haben weder die Novellierungen des FStrPrivFinG noch die der Wegekostenrichtlinie etwas geändert. Gleichwohl brachten sie einige wichtige Neuerungen:

- Im Jahre 2002 wurden die Grundlagen für die Gebührenberechnung im Sinne der Konzessionsnehmer verbessert.
- Im Jahre 2005 wurde eine Option in das Gesetz eingefügt, wonach der Private zwischen öffentlich- rechtlicher Gebühr und privatrechtlichem Entgelt wählen kann.
- Außerdem ist die Zuständigkeit für Erlass der Gebührenordnung vom Bund auf die Länder übergegangen.

Wenn auch das F- Modell viele Merkmale eines klassischen Betreibermodells vereint, so blieb ihm doch bislang der Erfolg versagt. Die o.g. Gesetzesnovellierungen sollten die Attraktivität steigern. Sie berücksichtigten entsprechende Vorschläge der Bauwirtschaft. Das politische Wohlwollen war im Grundsatz vorhanden, aber der Bekennernut ließ zu wünschen übrig. Einige Gründe hierfür:

- Der ohnehin minimale Anwendungsbereich wurde weiter eingeschränkt, weil in der mehr als 40 Jahre andauernden Bauphase nach dem Kriege die wichtigsten Brücken, Tunnel etc. längst verwirklicht waren.
- In den Bedarfsplänen für die Bundesfernstraßen fanden auch nach Inkrafttreten des FStrPrivFinG die Planungen mit den besten Nutzen / Kosten- Verhältnissen die Einstufung in den „vordringlichen Bedarf“. Deren Haushaltsfinanzierung war gesichert.
- Dadurch fehlte auch die Werbewirkung eines ersten erfolgreichen Anwendungsfalles.
- Der Ausnahmecharakter des F- Modells beschädigte dessen Attraktivität, ja sie verlieh ihm fast etwas diskriminierendes.
- Schließlich gab und gibt die zuweilen emotionsgeladene öffentliche Auseinandersetzung um die Einführung einer Pkw- Maut gelinde gesagt dem F- Modell keinen Rückenwind.

Es blieb also bislang bei den beiden seit 2003 bzw. 2005 unter Verkehr befindlichen Projekten Warnow- Tunnel in Rostock und Trave- Querung in Lübeck. Selbst diese schwächelten und ringen um ihre Stellung am Markt.

Was kann in dem bereits sehr weit fortgeschrittenen Stadium noch getan werden? Eine Lockerung des Doppelbemauteverbotes im EU- Recht dürfte mit dem Verdacht einer Pkw- Maut durch die Hintertür belastet sein und deshalb einstweilen ausscheiden. Sobald in der politischen Diskussion zwischen Bund und Ländern die Frage der Kfz- Steuer für Pkw im Zusammenhang mit der Mineralölsteuer aufgegriffen wird, böte sich die Chance, den Gestaltungsspielraum für eine Pkw- Maut unvoreingenommen zu prüfen. Um auch unter Status quo- Bedingungen bei den „echten“ Betreibermodellen keinen Stillstand eintreten zu lassen, sollte folgender Vorschlag geprüft werden:

- Aus dem überdimensionierten VB des geltenden Bedarfsplanes (4.2.h) wird ein regional ausgewogenes Paket von gut bewerteten und geeigneten F- Modell- Projekten geschnürt, und damit der negative Sondercharakter der Vorhaben beseitigt.
- Der Bund weist alle Versuche, den Paketprojekten wieder den Status der Haushaltsfinanzierung zu geben, ab.
- Die beteiligten Länder haben den Vorteil der Entlastung des aus dem Haushalt finanzierten Maßnahmenkollektivs.

6. Autobahnverwaltung in Bundeszuständigkeit

6.1. Bundeseigene Verwaltung

Vom Beauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ist u.a. vorgeschlagen worden, die Verwaltung für die Bundesautobahnen von der jetzigen Auftragsverwaltung durch die Länder auf den Bund zu übertragen, sei es als bundeseigene Verwaltung oder als Gesellschaft im Bundeseigentum.³ Zunächst die geschätzten

Eckwerte einer bundeseigenen Autobahnverwaltung.

	Personal (Anzahl)	Kosten / Jahr (Mio € / J.)
Verwaltung	5 500	rd. 415 (s. Ziffer 3.3)
BAB- Betriebsdienst (Autobahnwärter)	5 000	rd. 500
Summe	10 500	

Die 5 000 Autobahnwärter, auf die 60 % der Mittel für den BAB- Betriebsdienst entfallen, werden bereits heute vom Baulastträger Bund bezahlt. Ihr Standort bliebe die Autobahnmeisterei vor Ort.

Bei den Verwaltungskosten steht eines fest, ein weiteres bleibt spekulativ. Was fest steht, ist die Tatsache, dass Kosten in Höhe von mehreren hundert Mio € vom Land zum Bund transferiert würden. Spekulativ bleibt beim jetzigen Wissensstand die Frage, ob eine zentrale Bundesverwaltung die Aufgabe mit weniger Aufwand leisten könnte. Ob und inwieweit die seit jeher in zentraler Regie betriebenen und finanzierten Verwaltungen von Schiene und Wasserstraße hinsichtlich Kosten und Wirtschaftlichkeit überlegen und somit beispielgebend sind, ist nicht bekannt. Bevor man sich zur Form einer bundeseigenen Verwaltung entschlösse, wäre ein Vergleich interessant. Lassen wir gelten, dass der Umbau im Autobahnsektor kostenseitig darstellbar wäre. Wie sieht es mit den leistungsseitigen Komponenten der Effizienz aus? Zu erinnern ist an die Synergieeffekte, die Ortsnähe, die Nähe zu den Nachbarverwaltungen, die zumeist auf Landesebene angesiedelt sind. Die Abstimmung mit den Umweltbehörden von der Ortsinstanz bis zur Ministerialebene ist bei Planung, Bau und Betrieb von Autobahnen heute lebenswichtig.

Die Probleme der Übergangszeit sind bei alledem noch nicht berücksichtigt. Es dürfte Vielen schwer fallen, Verständnis dafür aufzubringen, dass ähnliche Strukturen zeitgleich hier auf- und dort abgebaut würden. Der Markt für Ingenieure ist eng. Der Bund wäre wohl beim Neuaufbau einer eigenen Autobahnverwaltung auf die Übernahme qualifizierter Mitarbeiter der Auftragsverwaltungen angewiesen. Ob Autobahnmodule von Landesdienststellen im Maßstab 1:1 herausgelöst und in eine Bundesautobahnverwaltung überführt werden sollten oder könnten, müsste geprüft werden.

Fazit: Eine bundeseigene Autobahnverwaltung wäre für den Bund teuer. Sie müsste in einer längeren Anlaufphase als Experiment am lebenden Objekt und als Risikofaktor angesehen werden. Ob und in welchem Umfang theoretisch vorstellbare Effizienzgewinne durch zentralisierte Strukturen tatsächlich eingefahren werden könnten, bleibt offen. Es kommt hinzu, dass die Neuerrichtung einer bundeseigenen Verwaltung mit ca. 5 000 Mitarbeitern nach Auffassung des Autors kaum in eine Landschaft passt, in der eigentlich der Abbau von Behörden bzw. deren Straffung angesagt ist

6.2. Autobahngesellschaft des Bundes

Würde man dem strategischen Ansatz einer Übertragung der Verwaltungszuständigkeit für die Bundesautobahnen auf den Bund folgen, so stünde als Alternative auch der Aufbau einer Autobahngesellschaft des Bundes mit privatwirtschaftlichen Elementen zur Diskussion. Hierfür wird folgende Skizze entwickelt:

- Zuständigkeit der Autobahngesellschaft für die Mittelbewirtschaftung
- Dort, wo ausgebaut wird und finanzieller Spielraum da ist: Vergabe von Strecken- oder Gebietskonzessionen im Wettbewerb an Private in Anlehnung an das A- Modell.
- Dort, wo nur Betrieb und Erhaltung stattfindet: Für eine Übergangsphase Dienstleistungsverträge mit Dienststellen der bisherigen Auftragsverwaltung und zeitgleich Aufbau einer eigenen Betriebsorganisation mit privatwirtschaftlichen Komponenten.

Ein solches Modell wäre wegen der Flexibilität der Gestaltung attraktiver und wohl auch effizienter, teilt aber mit einer bundeseigenen Verwaltung die Nachteile des Kostentransfers, der Trennung von der übrigen außerörtlichen Straßenverwaltung und der Übergangszeit. Da es um zeitnahe handfeste Entscheidungen geht, kommt man vor allem an den Vollzugsproblemen nicht vorbei. Vieles käme auf die Bereitschaft der Länder zur Mitwirkung an. Von Ländern, die durch einen stark forcierten Personalabbau bereits heute in eine Engpasssituation geraten sind, könnte eine konstruktive Zusammenarbeit erwartet werden. Aber auch in diesen Fällen könnte eine gezielte Übertragung konkreter Schwerpunktaufgaben, wie sie heute mit der DEGES bereits praktiziert wird, für alle Beteiligten der vorteilhaftere Weg sein.

In Österreich hat man im Jahre 1997 die Autobahnverwaltung einer bundeseigenen Gesellschaft, der ASFINAG, übertragen.¹⁷ Die ASFINAG hat diese Aufgabe ein ganzes Jahrzehnt lang im Wege eines Werkvertrages an die früher zuständigen Bundes- und Landesdienststellen zurückgegeben. Allein dieses Faktum ist entweder inkonsequent oder ein Indiz für ernsthafte Probleme beim praktischen Vollzug des Systemwechsels.

Ein weiteres kommt hinzu: Der Systemwechsel käme sehr spät. 12 531 km Autobahnen sind unter Verkehr, weitere in Bau. Insgesamt sind im Bedarfsplan noch rd. 1000 km BAB. Neubaustrecken vordringlich eingestuft und noch nicht verwirklicht. Die Investitionstätigkeit verlagert sich zwar allmählich, aber doch unaufhaltsam auf die wichtigen Bestandsbezogenen Arbeiten der Erweiterung, der Erneuerung und des Betriebes. Würde man die 10- jährige Übergangszeit der ASFINAG auf Deutschland übertragen, so rutschte man noch stärker von der Neubau- in die Bestandsphase. Die Frage des Leistungsbildes einer Autobahnverwaltung der Zukunft stellt sich dann noch zwingender. Welche über die Finanzierung hinausgehende Aufgabe bedarf der Übertragung auf die Zentralinstanz? Sollte es die Privatisierung des Betriebsdienstes sein, so muss daran erinnert werden, dass bereits heute Unternehmer im Betriebsdienst tätig sind. Eine vollständige Auslagerung des BAB- Betriebsdienstes auf Private hat Vor- und Nachteile. Jedenfalls wäre um ihretwillen keine Bundeszuständigkeit für die Verwaltung erforderlich, denn sie ist in der AV ohne Gesetzesänderung möglich. Ist das der richtige Zeitpunkt für eine dramatische organisatorische Kraftanstrengung des Bundes ?

Fazit: Auch eine neue Autobahnverwaltungsgesellschaft des Bundes birgt erhebliche Vollzugsrisiken. Man muss fragen, ob die vom Bund zu erwartenden Vorteile die Kosten rechtfertigen und lohnend genug sind, um sich über Jahre für ein Verwaltungsthema zu strapazieren ? Bringt eine Autobahnverwaltungsgesellschaft die ungleich wichtigere Finanzierungsfrage voran ? Die Auftragsverwaltung bleibt als Alternative im Blickfeld.

7. Zusammenfassung und Vorschlag

7.1. Verwaltung: Auftragsverwaltung ertüchtigen

a) Auftragsverwaltung bleibt aktuell

Der Autor kam bei der Beurteilung der Fernverkehrsrelevanz von **Bundesstraßen** zu einem klaren Positivvotum, und zwar für ein um 18 000 bis 20 000 km verkleinertes Netz (2.2.). Folgt man dieser Sichtweise, so bliebe der Bund in erheblichem Umfang Baulastträger für Bundesstraßen, die auch künftig zu verwalten sein würden.

Daneben steht auf der **Autobahnseite** die Skepsis gegenüber beiden Modellen einer Verwaltung in Bundesregie (6.1. und 6.2.). Von 2 Seiten, angestoßen durch unterschiedliche Impulse, rückt damit wiederum die Auftragsverwaltung ins Blickfeld.

b) Bilanz der Stärken und Schwächen der AV

In Ziffer 4. sind Stärken und Schwächen der AV skizziert. Die Verbesserungsvorschläge sind im Text grau unterlegt. Die Abwägung führte zu einem Votum zugunsten der Weiterführung der AV, allerdings in der modernisierten Form .

Es erhebt sich die Frage, ob das im obigen Vergleich noch nicht enthaltene Kriterium der Erleichterung von PPP - Modellen daran etwas ändert. Sowohl das A- ,als auch das F- Modell setzt die Zustimmung der Länder voraus, was bei einer Bundeszuständigkeit für die BAB- Verwaltung entfielen. Hierzu ist allerdings anzumerken, dass der limitierende Faktor für die Anwendung beider Modelle deren Wirtschaftlichkeitsnachweis ist. Das Kriterium der Begrenzung der langfristigen Mautmittelbindung auf 15 % des Aufkommens kommt hinzu. An der fehlenden Länderzustimmung ist bisher noch kein A- Modell gescheitert. Dem diesbezüglichen Vorteil einer Autobahnverwaltung in Bundesregie wird also kein strategisch ausschlaggebendes Gewicht beigemessen.

Abschließendes Votum: Auftragsverwaltung beibehalten und ertüchtigen (Ziffer 4.3.).

c) Kostenkompensation

Die Verbesserungsvorschläge müssten die in Ziffer 4.2. genannten Hürden nehmen. Dazu gehören immerhin 3 Grundgesetzänderungen. Aber auch nach deren Überwindung setzt der endgültige Erfolg eine weitere Meisterleistung voraus, nämlich die Lösung der beiden Streitfragen, in denen es um die Kosten geht. Sowohl bei der Kostenfolge der Abstufung (Ziffer 2.3) als auch bei der Bereinigung der Zweckausgabenproblematik (Ziffer 4.2.d) werden noch harte Nüsse zu knacken sein.

Mit dem Ziel der Einigung im Blick, könnte man evtl. auch an ein straßeninternes Kompensationsmodell denken:

- Der Bund leistet für die Abstufungen einen Ausgleich im Rahmen der o.g. Mehrkosten der Länder in Höhe von bis zu 360 bis 400 Mio €/J.
- Im Gegenzug stimmen die Länder der Beendigung der Zweckkostenpauschale in Höhe von bis zu 130 bis 140 Mio €/J zu.

Vielleicht entwickelt sich daraus der Kompromiss eines Stufenplanes. Beim Kosten-Ausgleich wäre zu berücksichtigen, dass die Zweckkostenentscheidung sofort und vollständig greifen würde, während Abstufungen und deren Kostenfolgen erst Zug um Zug mit längeren Fristen zur Wirkung kämen.

7.2. Systemwechsel bei der Finanzierung

a) Von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung

Mit der Einführung der Strecken bezogenen Autobahngebühr für schwere Lkw haben Finanzierungsfragen wieder Konjunktur. „Gebühren“ werden für einen bestimmten Zweck erhoben. Ihnen steht eine Gegenleistung gegenüber. Eine vom BMVBW eingesetzte hochrangig besetzte Kommission (Pällmann- Kommission) hat den damit herausgeforderten Systemwechsel aufgegriffen und unter dem Motto „Von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung“ konkrete Vorschläge unterbreitet.¹⁸ Erste Schritte in diese Richtung sind die ganz bzw. teilweise Gebühren finanzierten A- Modelle sowie die Gründung der Verkehrsinfrastruktur- Finanzierungsgesellschaft (VIFG).

b) VIFG weiterentwickeln

Die VIFG bewirtschaftet bereits heute die Investitionsmittel aus der Lkw- Maut. Sie berät den Bund bei Projekten nach dem FStrPrivFinG und bei anderen vergleichbaren Projekten (§1 VIFGG).¹⁹ Im Koalitionsvertrag der CDU/ CSU und SPD vom 11.11. 2005 wurde die Weiterentwicklung der VIFG vereinbart.²⁰ Hierzu wird ein Vorschlag mit folgenden Elementen skizziert:

- Gesetzliche Übertragung der Finanzierung der gesamten BAB- Investitionen in Verbindung mit der Zuweisung der zugehörigen Einnahmen aus der Lkw- Maut (Anlage 4).
- Verwendung der Lkw- Maut nur für Bundesautobahnen. Damit wird der bereits heute gültigen gesetzlichen Leitvorgabe gefolgt. Im Gesetz heißt es: „Das verbliebene Mautaufkommen wird....in vollem Umfange zweckgebunden....überwiegend für den Bundesfernstraßenbau verwendet“ (§ 11 ABMG).²¹
- Der Ausfall für Schiene und Wasserstraße, die heute unter reichlicher Dehnung der gesetzlichen Vorgabe ebenfalls an den Lkw- Mautmitteln partizipieren, könnte Verkehrsträger neutral durch Haushaltsmittel ausgeglichen werden. Auch Bundesstraßen und zunächst auch noch der BAB- Betriebsdienst würden weiter aus dem Haushalt finanziert.
- Ausgestattet mit den vorgenannten Verbesserungen dürfte die VIFG kreditfähig sein und zwar unter Einhaltung der Maastricht- Kriterien.

Für Ausschreibung, Vergabe und Überwachung blieben die AV'en zuständig. Solche Länder, die sich aufgrund begrenzter Kapazitäten außer Stande sehen, anstehende Projekte mit ihrer eigenen Verwaltungskraft zu bewältigen, könnten auf freiwilliger Basis die DEGES beauftragen. Der Einsatz der Maut- Mittel durch die VIFG böte die von den Ländern benötigte Planungs- und Finanzierungssicherheit. Weitere notwendige Verbesserungen der Finanzierung setzen auf die Entwicklung der Maut. Nicht zuletzt in diesem Lichte dürfte der einstimmige Beschluss der Länderverkehrsminister zu verstehen sein, mit dem eine Aufwertung der VIFG, sehr ähnlich dem oben skizzierten Rahmen, ausdrücklich befürwortet worden ist.²²

Die weiterentwickelte VIFG und eine operativ ertüchtigte AV wären sozusagen 2 Seiten der gleichen Medaille. Die Kreditfähigkeit ermöglichte die Schließung kleinerer Finanzierungslücken und die angestrebte Stetigkeit der Investitionslinie. Größere Projekte könnten mit optimaler Bauzeit durchfinanziert werden.

Die vorgeschlagene Erweiterung ist im übrigen offen für weitere Entscheidungen und Gestaltungen. Sie verbaut nichts, geht aber nach Überzeugung des Autors den richtigen nächsten Schritt. Mit den neuen Finanzierungsmodellen kann Erfahrung gesammelt werden. Die Leistungsfähigkeit der AV'en und abzuwartende politische Entscheidungen auf dem Maut- Sektor gehören ebenfalls zu den Randbedingungen, in deren Lichte zu gegebener Zeit über zusätzliche Schritte nachgedacht werden kann.

Einzelstellungennahmen

Zu Frage 151, Satz 1 und 2

Größer gewordene Fahrzeugabmessungen und Gewichte, höhere Achslasten und vor allem die zunehmende Verkehrsstärke lassen wenig Raum für die Absenkung baulicher Standards auf Bundesfernstraßen. Es kommt hinzu, dass die Zahl der Baustellen aus Gründen der Verkehrssicherheit und zur Vermeidung volkswirtschaftlicher Verluste durch Stauungen begrenzt werden sollte. Dies alles spricht für den Einsatz langlebiger Baustoffe und Bauweisen. Spielräume für Standardüberprüfungen wird bei denjenigen Bundesstraßen gesehen, die keine Fernverkehrsfunktion mehr haben und abgestuft werden sollen. Nach Einschätzung des Autors könnte es sich dabei um 18 000 bis 20 000 km Bundesstraßen handeln (Ziffer 2.2.).

Zu Frage 151, Satz 3 und 4

Die Reihung in die Stufen Vordringlicher Bedarf (VB) und Weiterer Bedarf (WB) im Bundesverkehrswegeplan erfolgte ganz wesentlich auf der Grundlage von Nutzen - Kosten - Untersuchungen. Das Missverhältnis von vordringlich eingestuften Vorhaben und Finanzierungsmöglichkeiten spricht für eine weitere Unterteilung des VB und zwar nach strengen Wirtschaftlichkeitskriterien (Ziffer 4.2.h).

Kontrollinstrumente sind eingeführt worden und in Gebrauch. Hierzu gehören auch Kostenprüfstationen, an denen die Planungen im Laufe ihrer Konkretisierung von der Vorplanung bis zur Ausführungsplanung gecheckt werden. Bei Auffälligkeiten und Kostensteigerungen wird interveniert. Das Verfahren wird für die im Haushalt einzeln veranschlagten Maßnahmen, d.h. solche mit Kosten von über 5 Mio € angewandt. Gleichwohl setzen die vielfältigen Einflüsse, denen eine Planung im Laufe ihrer zumeist langjährigen Entwicklung unterworfen ist, jedem schematischen Kontrollverfahren Grenzen.

Zu Frage 152, Satz 1

Bei der materiellen Privatisierung wird das Eigentum und die Befugnis zur Erhebung von Gebühren auf den Konzessionsnehmer übertragen. Ein so weit gehendes Modell ist bislang für die Bundesfernstraßen nicht eingeführt worden und offenbar von der Bundesregierung auch nicht beabsichtigt. Zwar schließt das F- Modell die Gebührenerhebung für alle Verkehrsarten ein. Jedoch wird das Eigentum nicht übertragen und die Gebührengestaltung unterliegt der Zustimmung der zuständigen Landesbehörde. Bei einer hier theoretisch unterstellten vollen materiellen Privatisierung von Einzelstrecken könnte der Staat auf die Streckenauswahl noch Einfluss nehmen und im Konzessionsvertrag weitere Zustimmungsvorbehalte verankern, z. B. hinsichtlich des Standards für die Gebrauchstauglichkeit.

Bei der materiellen Privatisierung ganzer Netzteile oder gar des ganzen Netzes ginge dem Staat der Einfluss auf die Reihung der Bauvorhaben und möglicherweise auf deren Ausgestaltung verloren. Bei den Gebühren können in gewissen Grenzen in den Konzessionsbedingungen Genehmigungsvorbehalte verankert werden. Dieser Einfluss wird begrenzt durch den Anspruch des Konzessionsnehmers auf Kostendeckung. Sozial- und regionalpolitische Verwerfungen wären nicht auszuschließen.

Zu Frage 152, Satz 2

Bei der materiellen Privatisierung erheben die privaten Betreiber von allen Nutzern Gebühren oder Entgelte und finanzieren damit die Kosten für Bau, Erhaltung und Betrieb sowie für den Kapitaldienst über die gesamte Lebensdauer.

Zu Frage 152, Satz 3

Bei der derzeitigen Form der Auftragsverwaltung ist deren Zustimmung erforderlich, da Belange der Verwaltung berührt sind. Auch die bisherigen A- Modelle bedurften des Einverständnisses der AV (Ziffer 5.4.).

Zu Frage 156, 2. Tiert

Straßenbauverwaltungen eines Landes können wegen ihres staatlichen Charakters nicht an öffentlichen Wettbewerben teilnehmen. Dagegen ist die freiwillige Übertragung von Zuständigkeiten und Funktionen nicht - hoheitlicher Art auf Dritte möglich. Auf diesem Wege können sich durch Staatsvertrag oder sonstige Vereinbarung Bundesländer untereinander Verwaltungshilfen leisten. Auch der DEGES sind auf diesem Wege durch Dienstleistungsvertrag nicht - hoheitliche Teile der Auftragsverwaltung übertragen worden.(Ziffer 5.1.).

Zu Frage 161

Erschließungsbeiträge sind finanzielle Beteiligungen der Eigentümer von Anliegergrundstücken für den Bau der Erschließungsstraßen. Das Recht der Gemeinden zur Erhebung von Beiträgen für Erschließungsstraßen ist eine Ausnahme vom Prinzip der Finanzierung öffentlicher Gemeinde-, Kreis- und Landesstraßen aus Mitteln der öffentlichen Hand. Für Landesstraßen, auch für solche Landesstraßen, die abgestufte ehemalige Bundesstraßen sind, können Erschließungsbeiträge nicht erhoben werden. Gleiches gilt für Ortsdurchfahrten von Kreis-, Landes-, und Bundesstraßen.

Zu Frage 162

Eine ehemalige Bundesstraße, die nach Abstufung Landesstraße geworden ist, teilt das Schicksal der übrigen Landesstraßen, für die unter bestimmten Voraussetzungen auf landesrechtlicher Grundlage Benutzungsgebühren erhoben werden könnten.

Die Befugnis zur Einführung von Straßenbenutzungsgebühren ist Bestandteil der konkurrierenden Gesetzgebung. Nach Artikel 74 Nr. 22 GG steht dem Bund die Gesetzgebung für die Einführung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen zu. Er hat mit dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz von 1994 und dem Lkw-Gebührengesetz (ABMG) von 2002 davon Gebrauch gemacht. Dem Landesgesetzgeber bleibt kein Raum mehr für Gebühren auf Bundesfernstraßen, wohl aber für solche auf Straßen nach Landesrecht. Praktische Bedeutung hat dies bislang nur bei der Einführung von Gebühren für die Parkraumbewirtschaftung erlangt. Sie könnte auch bei den weiteren Überlegungen über eine Ballungsraumgebühr eine Rolle spielen.

Zu Frage 163

Die Bundeswasserstraßen stehen, im Gegensatz zu Landes- oder Kreisstraßen, in keiner räumlichen oder sachlichen Verbindung mit den Bundesfernstraßen. Synergien mit dem Straßenbau sind allenfalls im öffentlichen Auftragswesen sowie bei Teilen des Baurechtes zu sehen.

Ist- Ausgaben für Bundesfernstraßen 2002 bis 2006

Mio €

	2002	2003	2004	2005	2006
1. BFStr.insgesamt 1)	5.631,3	5.692,3	5.964,4	6.265,4	6.215,9
1.a. dav. Lkw- Maut			1.114,7	1.755,0	1.297,7
davon					
2. BAB insgesamt	3.251,8	3.159,5	3.439,3	3.631,2	3.429,9
2.a. Bedarfsplan (HBT ohne Refi)	1.727,2	1.737,8	1.955,5	1.907,6	1.574,4
2.b. Sonstige Inv. = Erh., Um- Ausbau (davon betr. Inv.) 2)	1.038,6 (115,0)	943,8 (119,8)	989,5 (122,0)	1.197,9 (134,4)	1.312,2 (145,1)
2.c. Betrieb (ohne. Inv.)	351,0	356,2	357,2	379,4	398,2
2.d. Sonst. Nichtinv.	135,0	121,7	137,1	146,3	145,1
3. B'straßen insges.	2.251,7	2.311,3	2.266,6	2.357,8	2.499,4
3.a. Bedarfsplan (HBT ohne Refi)	954,0	1.053,1	900,3	863,7	891,0
3.b. Sonstige Inv. = Erh., Um- Ausbau (davon Kl. Um- und Ausbau Erhaltungs- Inv. Betriebl. Inv.) 2)	865,3 (342,2) (465,3) (57,8)	817,4 (332,7) (429,7) (55,0)	910,2 (368,2) (485,8) (56,2)	1.019,4 (340,4) (611,2) (67,8)	1.129,5 (360,6) (710,9) (58,0)
3.c. Betrieb (ohne Inv.)	367,9	373,3	390,9	406,6	404,2
3.d. Sonst. Nichtinv.	64,5	67,5	65,2	70,1	74,7
4. Refinanzierungen davon					
BAB	92,9	166,0	181,3	188,4	186,7
Bundesstraßen	34,9	55,5	77,2	88,0	99,9

1) 2002 bis 2006 einschl. 770 Mio € EFRE- Mittel

2) Geräte, Kfz und Hochbauten

Quelle: BMVBS, Stand September 2007

Ausgaben für Bundesfernstraßen 2007 bis 2011
2007,2008 Haushaltssoll; 2009 - 211 Finanzplan

Mio €

	2007	2008	2009	2010	2011
1. BFStr insgesamt 1)	5.733,6	5.731,0	5.617,8	5.568,1	5.565,2
1.a. dav. aus Lkw- Maut	1.080,8	1.295,2	1.248,9	1.373,6	1.374,6
davon					
2. BAB insgesamt	3.367,7	3.110,7	3.068,2	3.031,9	2.950,3
2.a. Bedarfsplan (HBT ohne Refi)	1.526,6	1.252,2	1.133,7	1.096,3	1.018,0
2.b. Sonstige Inv. = Erh., Um- Ausbau (davon betr. Inv.) 2)	1.360,9 (135,0)	1.380,6 (140,0)	1.453,8 (140,0)	1.455,2 (140,0)	1.448,7 140,0)
2.c. Betrieb (ohne. Inv.)	380,7	385,0	391,0	395,0	400,0
2.d. Sonst. Nichtinv.	99,5	92,9	89,7	85,4	83,6
3. B'straßen insges.	2.083,5	2.345,2	2.274,5	2.261,1	2.339,8
3.a. Bedarfsplan (HBT ohne Refi)	406,8	561,1	474,6	478,0	505,3
3.b. Sonstige Inv. = Erh., Um- Ausbau (davon Kl. Um- und Ausbau Erhaltungs- Inv. Betriebl. Inv.) 2)	1.208,6 (439,8) (710,8) (58,0)	1.312,1 (437,0) (820,1) (55,0)	1.323,9 (415,0) (853,9) (55,0)	1.303,0 (426,4) (821,6) (55,0)	1.350,4 (430,8) (864,6) (55,0)
3.c. Betrieb (ohne Inv.)	405,3	411,0	416,0	420,0	424,0
3.d. Sonst. Nichtinv.	62,8	61,0	60,0	60,1	60,1
4. Refinanzierungen davon					
BAB	190,7	190,7	190,7	190,7	190,7
Bundesstraßen	91,7	84,4	84,4	84,4	84,4

1) 2007 bis 2013: Nachfolgeprogramm EFRE i.H. von rd. 700 Mio € noch nicht enthalten

2) Geräte, Kfz und Hochbauten

Quelle: BMVBS, Stand September 2007

Investitionen 2004 bis 2006 mit Mautmitteln über VIFG

Mio €

		<u>2004 1)</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
Mauteinnahme	Soll		3.000	2.900	3.350	3.445
Titelgruppe 05	Soll		2.950	2.836	3.197,6	3.497
Inv. Gesamt	Soll		2.395,0	2.143,4	2.161,1	2.590
davon	Ist	1.632,5	2.517,4	2.207,4		
Straße	Soll		1.197,5	1.071,7	1.080,7	1.295,2
	Ist	1.114,7	1.755,0	1.297,7		
Schiene	Soll		910,1	814,5	821,4	984
	Ist	246,7	450,3	682,5		
Wasserstraße	Soll		287,4	257,2	259,4	311
	Ist	271,1	312,1	227,2		

1) Beginn der Strecken bezogenen Maut: 01.01.2005; nach Wegfall der Zeit bezogenen Lkw- Gebühr bereits im Vorjahr 2004 Haushaltsansätze und Ausgaben

2) einschl. übertragener Haushaltsreste

Quelle: VIFG, Stand Ende September 2007

Weiterentwicklung der VIFG

- Modell Autobahnfinanzierung -

Basis: Soll- Ansätze 2008

Finanzrahmen nach Übertragung der gesamten Netto - Maut	2.590	Mio €
Übertragene Aufgaben im Autobahnbau:		
Autobahnneu- und Ausbau (Hauptbautitel = Bedarfsplaninvestitionen)	1.252,2	Mio €
Sonstige Investitionen (Erhaltung, kleinerer Um- und Ausbau)	1.240,6	Mio€
Betriebliche Investitionen	140,0	Mio €
Summe	2.632,8	Mio €

Eine Kreditermächtigung müsste vsl. nicht in Anspruch genommen werden.

Es verbleiben die nicht im übertragenen Aufgabenbereich liegenden nicht- investiven Betriebsaufwendungen und sonstigen nicht- investiven Ausgaben in Höhe von 477,9 Mio

Literatur und Quellen

- 1 Bundesverkehrswegeplan 2003, Beschluss der Bundesregierung vom 02. 07.2003.
- 2 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) i.d.F. vom 28.06.2007.
- 3 Der Beauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und Präsident des Bundesrechnungshofes: Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Bonn,11.10.2004.
- 4 Schwell, D. und Jäger, W.: Verkehrsfreigaben von Autobahnen 1934 bis 1945, in: Straße und Autobahn 2000, S.478.
- 5 BMV, DIW: Verkehr in Zahlen 1991, Bonn 1992
- 6 BMVBS, DIW, Deutscher Verkehrsverlag: Verkehr in Zahlen 2006 / 2007, Hamburg 2006.
- 7 Poxleitner, J., Geyer, G.: Bundesauftragsverwaltung aus der Sicht eines Bundeslandes, in: Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen Heft 28, Bergisch - Gladbach 2002.
- 8 Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Landstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG) i.d.F. vom 30.08.1971.
- 9 Kodal / Krämer: Straßenrecht, 6. Auflage, Vlg. Beck, München 1999.
- 10 Sommermann, K.-P.: Grundfragen der Bundesauftragsverwaltung, in: Berichte ...s. Nr.7.
- 11 Loschelder, F, zitiert in Nr.10, S.16.
- 12 Stelkes, U.: Die Haftung im Bund - Länder - Verhältnis zueinander unter besonderer Berücksichtigung der Bundesfernstraßenverwaltung, in: Berichte ...s. Nr.7.
- 13 Fünftes Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) vom 01.07.2004.
- 14 Ossenbühl, F.: Weisungen des Bundes in der Bundesauftragsverwaltung, in: Der Staat Bd. 2 1989.
- 15 Fernstraßenprivatfinanzierungsgesetz vom 30. August 1994, geändert mit dem Änderungsgesetz vom 01.09.2002 und dem Planungsbeschleunigungsgesetz vom 08.09.2005
- 16 Richtlinie 93 / 89 EWG vom 25.10.1993 (Wegekostenrichtlinie), mehrmals geändert, zuletzt mit Wegekostenrichtlinie 2006 / 38 /EG vom 17.05.2006
- 17 ASFINAG, Autobahnen- und Schnellstraßenfinanzierungs AG (Bundeseigene Gesellschaft in Österreich)
- 18 Kommission zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Pällmann - Kommission“): Schlussbericht , Berlin 05.09.2000.
- 19 Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft von Bundesverkehrswegen (VIFGG) vom 28.06.2003, geändert durch Verordnung vom 31.10.2006.
- 20 Koalitionsvertrag CDU / CSU und SPD vom 11.11.2005.
- 21 Gesetz über die Einführung von Strecken bezogenen Gebühren für die Benutzung von BAB mit schweren Nutzfahrzeugen (ABMG) vom 05.04.2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.08.2007.
- 22 Beschluss der Verkehrsministerkonferenz der Länder (VMK) vom 22./23.11.2006